



INFORME DE VISITA FISCAL

DIRECCION SECTOR SERVICIOS PUBLICOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS -UAESP-
“Evaluar los pagos realizados durante el primer semestre de 2013 a los recicladores por la puesta en marcha del nuevo sistema de aseo en Bogotá, por los servicios de recolección y transporte del material reutilizable y sus resultados”.

Elaboró:

Luís Fernando Barrero Arévalo
Jaime H. Porras Rodríguez

Aprobó:

José Hermes Borda García
Director Sector Servicios Públicos

BOGOTÁ D. C. NOVIEMBRE DE 2013

TABLA DE CONTENIDO

| | Pág. |
|--------------------------------------|-----------|
| 1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN | 3 |
| 2 RESULTADOS OBTENIDOS | 22 |
| 3. ANEXOS | 55 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Mediante memorando de asignación de auditoría con radicación No. 3-2013-22136 de fecha 28/08/2013, proceso No. 480374, se comisiono al equipo auditor con el fin de *“evaluar los pagos realizados durante el primer semestre de 2013 a los recicladores por la puesta en marcha del nuevo sistema de aseo en Bogotá, por los servicios de recolección y transporte del material reutilizable y sus resultados”*.

Con oficio identificado con la radicación No. 2-2013-17077 de fecha 28 de agosto de 2013, dirigido a la Directora General de la UAESP y suscrito por el Director de Servicios Públicos de la Contraloría de Bogotá, se informa a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP sobre la realización de la visita fiscal.

Soportado en lo normado en el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia y en cumplimiento del Artículo 3º de la Ley 610 de 2000, se solicitó información por parte del equipo auditor de la Contraloría de Bogotá ante la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-, a través de oficios, actas de visita fiscal y visita de campo, conforme al plan de trabajo y cronogramas elaborados con el fin de darle cumplimiento al objetivo de la visita fiscal.

1.1. CONTROL INTERNO.

A la fecha no existe evidencia de auditoría adelantada por la oficina de Control Interno de la UAESP, y de acuerdo con la comunicación 20132011009051 de 04/10/13, manifiesta que *“...Se tiene previsto como auditoría prioritaria para el año 2014 el proceso de pago a recicladores”*

En comunicación con radicado No. 20131101020521 de 31 de octubre de 2013, la UAESP al respecto anota que *“... en consideración de que el programa de auditoría se define al iniciar la vigencia, el procedimiento relacionado con el pago a recicladores de oficio no fue incluido como objetivo de auditoría para el año 2013, en virtud de que se inicio su ejecución a finalizar el primer trimestre de 2013, siendo necesario que primero sucediera la implementación para luego proceder a su auditoría”*

De lo expresado por la UAESP, se puede anotar que evidentemente el proceso no fue debidamente implementado; la planeación de las auditorías debe ser flexible y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

nunca camisa de fuerza, además que no solo se puede evaluar la ejecución sino inclusive las etapas previas precisamente para evaluar los riesgos de iniciar con un proceso con una planeación que acusa varias falencias, porque mas allá de una auditoria, lo que se evidencia es que el sistema de control interno de la UAESP merece de manera urgente una revisión.

En el proceso de pago a recicladores la UAESP en el documento denominado *“Mapa de riesgo de corrupción misionales de la UAESP”* se remite al proceso aprovechamiento identificando como riesgos:

“Existe la posibilidad que el contratista presente informes, evidencias o certificados falsos para la aprobación del pago.”

“Existe la posibilidad que se realicen pagos excesivos por concepto de pesajes registrados en las planillas de seguimiento de reciclaje en las Bodegas autorizadas”

“Los empleados que ejerzan funciones públicas y tengan contacto directo con las partes interesadas pueden inducir a la consecución de beneficios particulares o colectivos”

En el mapa de riesgo por procesos también se ha identificado como riesgo *“Limitaciones técnicas u operativas para ejercer las funciones de supervisión y control.”* y la descripción del mismo se hace en los siguientes términos *“La supervisión que ejerce la Unidad debe llevarse a cabo con instrumentos técnicos como equipos de medición, programas informáticos y otros recursos complementarios como instalaciones físicas, equipos de computo, planos y espacios físicos suficientes que en ocasiones pueden no existir o ser escasos.”* Y establece como causas *“Falta de equipos de medición, de sistemas e infraestructura y en general de recursos para ejercer la labor de supervisión y control al Servicio de Aprovechamiento”* y se den como consecuencias potenciales *“Conceptos técnicos errados, Inadecuada toma de decisiones frente a la prestación del Servicio de Aprovechamiento, Demora en el procesamiento de la información y Tiempos de contratación lentos que limitan la supervisión técnica”* con el agravante que no se tiene establecido un control según lo consignado en el referido documento.

A este respecto, la UAESP en comunicación con radicado No. 20131101020521 de 31 de octubre de 20132 manifiesta que *“... la UAESP adelanta un proceso contractual que le permita adquirir e implementar un sistema biométrico para el proceso de pesaje y pago a recicladores de oficio en la ciudad de Bogotá”*. Queda en antedicho la utilidad de los censos adelantados, el proceso de carnetización y la bancarización; es evidente que no se cuenta con los elementos necesarios para adelantar el adecuado control al proceso.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En otro aparte de la comunicación No. 20131101020521 se lee *“...la UAESP dispuso como medida de mejoramiento y preventiva, el uso de planillas pre impresas con copia en papel químico y numeradas, las cuales se empiezan a implementar desde el 1 de noviembre de 2013.”* Es evidente la existencia de riesgos, por eso se habla de que se trata de una medida preventiva y confirma la falta de planeación y la presencia de riesgos en la indebida e inoportuna implementación del proceso.

En el seguimiento se informa que:

“Se han adquirido equipos de medición para los Centros de Pesaje Públicos para realizar control en el pesaje.

Se documenta el 30/05/2013 el procedimiento de remuneración a recicladores de oficio. Se está documentando el procedimiento de supervisión y control del Servicio de Aprovechamiento.”

Se identifica una probabilidad de materialización de “posible” por lo cual el tipo de control planteado es preventivo.

Se identifican como causas del riesgo:

- *“No hay Control sobre la verificación y/o calibración de las básculas de pesaje.”*
- *“Manipulación registros de pesajes”.*
- *“Clientelismo”.*
- *“Intereses particulares.”*
- *“Abuso de autoridad.”*
- *“Tráfico de influencias”*

El tiempo que lleva la herramienta no ha demostrado ser efectiva y las acciones pretenden reducir el riesgo pero no se dirige a mitigarlo -eliminarlo.-

En la referida comunicación No. 20131101020521 se anota que con radicado No. 20132010083543 de 4 de octubre de 2013 *“... la Subdirección de Aprovechamiento remitió a la Oficina Asesora de Planeación, la actualización del Procedimiento de Remuneración a la Población Recicladora de Oficio, en el cual se implementan lineamientos de política que establecen controles para la remuneración, centros de pesaje y planillas, así mismo, se incorporan actividades con referencia en la verificación de los pagos a recicladores y un instructivo del aplicativo de sistematización de planillas”*

Se puede deducir de lo expresado por la UAESP que la implementación adolece de fallas y hasta ahora se aborda dicha implementación desde la definición de lineamientos de política, sin que se mencione la parte operativa.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se percibe que el modelo puede llegar a generar falsas expectativas a la población de recicladores, porque la lectura del PARÁGRAFO PRIMERO de la Resolución 119 de 2013 de la UAESP establece: *“La remuneración reconocida mediante el presente acto, tiene como propósito implementar acciones afirmativas a favor de los recicladores de oficio, en su carácter de población vulnerable; una vez dicha condición sea superada con ocasión de su participación como operarios formales del servicio de aseo en la ciudad, éstos dejarán de ser sujetos del reconocimiento aquí establecido y deberán ceñirse a la remuneración definida por la UAESP a los prestadores del servicio público de aseo.”* (Subrayado por fuera del texto) que en gracia de discusión estaría diciendo que los recicladores pasarían a ser trabajadores formales vinculados con el Distrito, esto con las implicaciones de carácter legal que ello significa.

Como acciones se debe *“Documentar un procedimiento para el Plan de Inclusión Social.”* y *“Definir en el procedimiento responsabilidades y puntos de control del seguimiento al Plan de Inclusión Social”*, acciones que tienen como fecha de terminación el 30 de agosto de 2013.

De la visita realizada el día jueves 26 de septiembre a las bodegas de pesaje, se encontró que efectivamente en la práctica los riesgos se mantienen y no se evidencia que se hayan adoptado medidas efectivas que eliminen el riesgo, por el contrario, al no mitigarse se crea espacios propicios que en un momento dado conlleven a conductas que atenten contra el patrimonio público de Bogotá.

En comunicación con radicado No. 20131101020521 de 31 de octubre de 2013, la UAESP manifiesta que *“...el procedimiento relacionado con el pago a recicladores de oficio no fue incluido como objeto de auditoría para el año 2013, en virtud de que se inició su ejecución a (sic) finalizar el primer trimestre de 2013, siendo necesario que primero sucediera la implementación para luego proceder a su auditoría...”*

Más adelante, en el texto referido se lee *“...No obstante, dada la naturaleza del proceso, que es pionero a nivel nacional y que lleva una implementación de 6 meses...”*

HALLAZGO ADMINISTRATIVO: Con lo establecido se evidencia que no se han adelantado de manera efectiva acciones que busquen disminuir, mitigar y/o eliminar los riesgos identificados con el agravante que no se percibe actuación por parte de la oficina de control interno, situación provocada por las debilidades en la planeación y que pueden impactar de manera negativa la oportunidad en la gestión por parte de la UAESP, contraviniendo con ello lo normado en el artículo 1

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de la Ley 87 de 1993 que establece “...El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad...”

Así mismo, no se da cumplimiento al artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 que indica: “*PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.*” Subrayado por fuera del texto.

La anterior situación configura un hallazgo de carácter administrativo.

1.2. PLAN DE MEJORAMIENTO.

Respecto al censo de recicladores es necesario hacer mención como antecedente válido que en el mes de septiembre del 2012, la Contraloría de Bogotá adelantó visita fiscal que tenía por objeto la revisión a los convenios suscritos con las universidades Javeriana y Distrital relacionado con el censo de recicladores.

En el marco del convenio con la Universidad Javeriana se realizó una adición, proroga y modificación a las obligaciones, en el objetivo específico No.2., cuyo objeto consistió en: “*Realizar el censo de recicladores de oficio de la ciudad de Bogotá, D.C. con lo cual se ubicará y carnetizarán a la población objeto de estudio, para estructurar la política distrital de reciclaje, a partir de la información recolectada en el ejercicio de esta actividad, necesaria para difundir la cultura del reciclaje*”, por valor de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL PESOS (\$856.387.000), la cual se firmó el 20 de agosto de 2010. Según comunicación con radicado 20132011009051 de fecha 04/10/13 el rubro afectado fue “*Bolsa general del esquema de aseo MES-DE-00PC-01 Centro de costos: Implementación del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos – PMIRS*”

Con posterioridad se suscribe el Convenio Específico No.001 de 2012 en el Marco del Convenio de Cooperación No.001 de 2012 con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con el objeto de “*Actualizar el censo de recicladores realizado por la Universidad Javeriana, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional mediante auto 275 de 19 de diciembre de 2011*”, con plazo de ejecución de tres (3) meses, fecha de suscripción el 21 de febrero de 2012, acta de iniciación el 20 de marzo de 2012, fecha de terminación prevista el 19 de junio de 2012 y valor de MIL CIENTO

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$1.176.852.173), y con afectación al rubro “3-3-1-13-02-18-0584-00 y 3-3-1-14-02-21-0584-205/205 gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la Región”

El numeral 3,4 del referido informe de visita fiscal señala textualmente; *“Por los hechos expuestos en este informe, se observa un presunto daño fiscal al patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP., que corresponde al valor total de la adición al Convenio de Cooperación No.020 de 2009, en la suma de \$856.387.000; toda vez que, no se justifica la contratación suscrita con la Universidad Distrital para realizar un nuevo Censo de Recicladores, porque al no utilizar los productos entregados por la Universidad Javeriana, que corresponde a la última base de datos del censo de recicladores, así como datos anteriores que se tenían de otras entidades, se materializa el daño, máxime cuando la Corte Constitucional en ningún momento lo desconoció en su totalidad, únicamente se pronunció sobre puntos esenciales no contemplados en el Censo de la Javeriana, ordenando así su actualización; situación que es cuestionada por el Equipo Auditor, en razón a que los nueve (9) productos entregados y recibidos a satisfacción por parte del Representante Legal y el Supervisor del convenio en su momento, contenían la información esencial y tal como se menciona en el numeral 117 del auto 275 de la Corte Constitucional, esta debía ser actualizada por la Unidad utilizando el mecanismo que considerara pertinente.”*

El informe de auditoría producto de la visita fiscal concluye que no se presentaron los argumentos para retirar el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, razón por la cual se mantuvo el hallazgo y se cuantifico en la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL PESOS (\$856.387.000).

En el SIVICOF aparece el seguimiento al plan de mejoramiento con fecha 26 de agosto de 2013, en el cual se encuentran dos acciones de mejora relacionadas con la ausencia de acciones afirmativas hacia los recicladores de oficio, en la licitación 001 de 2002.

Fila 120: Informe final de la visita fiscal- plan de auditoría distrital 2012, ciclo II. En el seguimiento, se explican las actividades desarrolladas y al final expresan: Este hallazgo ya queda cerrado con el pago de a los recicladores de oficio. 11 de junio de 2013. La fecha límite de cumplimiento de la acción es el 1 de noviembre de 2013, el indicador presenta un valor del 100%.

Fila 190: Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial- Ciclo III PAD-2012 (programa basura cero). Incumplimiento con los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

términos fijados para llevar a cabo acciones afirmativas del plan de inclusión de recicladores de oficio. La acción correctiva es formular un plan de acción. Plan de Acción del Plan de Inclusión de recicladores con avance al primer trimestre de 2013, presentado a la Procuraduría General de la Nación en el cual se evidencia el 34% total de cumplimiento.

La fecha límite de cumplimiento de la acción es el 17 de diciembre de 2013, el indicador presenta un valor del 50%. Esta acción no presenta un seguimiento a junio de 2013, como debería ser de acuerdo con la normatividad vigente. El valor del indicador debería ser el 34% y no el 50%.

1.3. BASE LEGAL RECONOCIMIENTO PAGO A RECICLADORES.

Sea lo primero decir que el reconocimiento de remuneración vía tarifa por recolección y transporte de material potencialmente recuperable a la población recicladores a de oficio censada se armoniza con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 “*Bogotá Humana*” a través de la meta plan número 4, Estructurar el Sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores, inscrita en el proyecto prioritario 205 Modelo de Reciclaje para Bogotá, cuyos recursos se canalizan mediante el proyecto de inversión 584 “*Gestión Integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región*”.

El ordenamiento jurídico colombiano es prolífico en la existencia de normas que soportan tanto la existencia como el pago a la población identificada como recicladores.

Desde el preámbulo de la Constitución Política Nacional, el artículo 1° establece que Colombia está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad y en la prelación del interés general; el artículo 13 que garantiza que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; el artículo 25 de la Carta Política reconoce que el trabajo es un derecho y una obligación social y por ello toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas y el artículo 38 que garantiza el derecho de libre asociación

De otra parte, el Decreto Nacional 1713 de 2002 “*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión*”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Integral de Residuos Sólidos” establece en el artículo 1° que “Reciclador es la persona natural o jurídica que presta el servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento.”

El artículo 67 del Decreto Nacional 1713 de 2002 numeral 5° establece como propósito fundamental de la recuperación y aprovechamiento. *“(…) Garantizar la participación de los recicladores y del sector solidario, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida”.*

El artículo 68 del Decreto Nacional 1713 de 2002 numeral 2° establece sobre las personas prestadoras del servicio de aseo que efectúan la actividad de aprovechamiento que *“(…) El aprovechamiento de residuos sólidos podrá ser realizado por las siguientes personas: 2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas o como complemento de su actividad principal, los bienes y servicios relacionados con el aprovechamiento y valorización de los residuos, tales como las organizaciones, cooperativas y asociaciones de recicladores, en los términos establecidos en la normatividad vigente.(…)”*

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante oficio con radicado UAESP 20134330054151 de fecha 15 de febrero de 2013, señaló en relación con la aplicación del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 en el caso de recicladores como personas naturales: *“Así las cosas, es claro que para la prestación del servicio público domiciliario de aseo en su actividad de aprovechamiento, se debe adoptar una de las figuras asociativas o jurídicas para tal fin; de ahí que las asociaciones que desarrollan la actividad de aprovechamiento se encuentran legalmente autorizadas para ello.”*

El Decreto Nacional 1505 de 2003 en su artículo 1° define el aprovechamiento en el marco del servicio público domiciliario de aseo así *“(…) Es el conjunto de actividades dirigidas a efectuar la recolección, transporte y separación, cuando a ello haya lugar, de residuos sólidos que serán sometidos a procesos de reutilización, reciclaje o incineración con fines de generación de energía, compostaje, lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos(…)”*

La Honorable Corte Constitucional ha abordado el tema mediante diferentes providencias entre las que vale la pena mencionar:

La Sentencia T-724 de 2003, en la parte resolutive contempla *“(…)PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá.”

El Auto 268 de 2010, en el cual la Corte protege los derechos de los recicladores bajo la consideración que: *“los recicladores son sujetos de especial protección constitucional, no sólo por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran, por las situaciones bajo las cuales ejercen su actividad y que indudablemente inciden en el ejercicio de sus derechos, sino por la importancia ambiental de su trabajo que, además de prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios, ayuda a la conservación y protección del entorno en beneficio tanto de las actuales generaciones, como de las que están por venir.”*

El Auto 275 de 2011, incluyó dentro de sus consideraciones que: *“38. Ahora bien, a pesar de que la finalidad de las acciones afirmativas es compensar una situación dada y modificar el status quo contrario a la Constitución, esto no significa que tenga que hacerlo de manera inmediata. Como bien se dijo con anterioridad, estas medidas pueden ser progresivas, pero –en todo caso– eficaces. Esto implica que pueden conllevar transformaciones paulatinas. Sin embargo, la progresividad también tiene como consecuencia que las medidas adoptadas por el Estado siempre contemplen modificaciones de la situación que genera la exclusión. Esto se observa en la orden dada por la Corte Constitucional en la sentencia T-724 de 2003, cuyo cumplimiento se analiza en esta providencia, donde se dijo a la autoridad administrativa del momento –hoy remplazada en sus competencias por la UAESP - que incluyera acciones afirmativas a favor de los recicladores del distrito”.*

En el numeral 57 del auto 275 de 2011 se establece: *“Así, a groso modo y en el marco de la providencia T-724 de 2003, se enuncian a continuación los criterios genéricos que la UAESP debió haber tenido en cuenta para abordar la problemática de los recicladores en el distrito en relación con los componentes de recolección y transporte de residuos: (...) (v) Resulta fundamental la participación material de los recicladores en las actividades de recuperación y aprovechamiento de residuos, no sólo como trabajadores sino como empresarios de las basuras, en que puedan emplear los conocimientos que han adquirido a lo largo de los años y capitalizar los beneficios ambientales que para la ciudad representa su actividad. (...)”*

El numeral 87.4 del auto en comento reseña: *“Se observa la ausencia de remuneración formal del servicio público de recolección y transporte de residuos aprovechables que se radica en cabeza de los recicladores, vía tarifa o a través de un sistema de precios. Ello por cuanto si bien la metodología tarifaria prevista en la Resolución CRA 351 de 2005, consideró el aprovechamiento como un incentivo para los usuarios dentro del componente de disposición final, dirigido a que disminuya la tarifa a partir del cálculo de un porcentaje de reducción de residuos por efecto del aprovechamiento cuyo costo “será igual al valor que genera indiferencia en el costo de disposición final al suscriptor, ajustado por las diferencias generadas por concepto de tramo excedente”, lo cierto es que el servicio de recolección y transporte como componente tarifario es inexistente. Al trasladar la prestación de este servicio al reciclador no se consagra ninguna remuneración vía*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tarifa, como tampoco la obtendrá para efectos de formalizar su actividad de la comercialización de los residuos, en la medida que no existe un sistema de precios unificado en los centros de acopio.”

El acápite 112 indica: *“En consecuencia, se ordenará al Distrito definir con la colaboración técnica de la CRA -a quien se exhortará para tal efecto-, parámetros especiales que definan cómo serán ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación de un esquema de precios, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización. En ese orden, se deberá señalar la manera en que el esquema de libre competencia u otro legalmente posible para los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento se coordinará con otros modelos de operación como la concesión de áreas de servicio exclusivo autorizadas para los componentes de recolección y transporte de residuos no separados o cualquier otro modelo, garantizando alternativas a través de las cuales sectores de la población tradicionalmente marginados, participen de manera real y material en la prestación del servicio público de aseo en sus componentes complementarios de reciclaje, transformación y aprovechamiento. Este aspecto deberá reflejarse en el esquema de metas a corto plazo señalado en el numeral 105 de esta providencia.”*

El Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional resuelve;

“TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) -o la entidad que haga sus veces-, que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Dicho Plan deberá definirse a partir de las órdenes previstas en los numerales 109 a 118 de esta providencia.”

“QUINTO.- EXHORTAR a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia. La CRA remitirá un informe de los parámetros que hayan sido o vayan a ser fijados a la Corte Constitucional a más tardar dentro del primer trimestre del año dos mil doce (2012). La CRA deberá asegurarse de que tales parámetros se reflejen en la estructura tarifaria que por virtud de la ley debe ser fijada en el año dos mil doce (2012).”

“SEXTO.- exhortar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), para que acompañe y preste su colaboración al Distrito -a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces-, en la definición de la regulación especial a nivel distrital dirigida a la regularización de la población de recicladores en los componentes de separación, reciclaje, transformación y aprovechamiento de residuos, en los términos del numeral 116 de esta providencia. “

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mediante Auto 084 de 2012, la H. Corte Constitucional declaró que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que se va a aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la Sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010 y la instó a continuar con el proceso.

De otra parte, el comparendo ambiental, en la Sentencia C-793 de 2009 de la Corte Constitucional estableció que: *“Los recicladores informales constituyen un grupo social que, como alternativa de supervivencia, se dedica al reciclaje de basuras, en condiciones de marginamiento y discriminación, razón por la cual, el Estado, no solamente está obligado a adoptar las acciones positivas que sean necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que debe abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, pretendan impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, tengan un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera simultánea, alternativas adecuadas de ingreso. (...) La jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de la cláusula del Estado Social de Derecho, en ocasiones, el análisis de constitucionalidad de las normas debe hacerse teniendo en cuenta el contexto económico y social en el que están llamadas a desenvolverse, lo cual, a su vez, puede implicar una consideración al derecho al mínimo vital y a los deberes de las autoridades en torno a la igualdad de grupos marginados y discriminados.”*

RESOLUCIÓN 119 DE MARZO 20 DE 2013.

Por la cual se adopta el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio para la ciudad de Bogotá D.C., establece en el parágrafo primero del artículo primero lo siguiente: *“La remuneración reconocida mediante el presente acto, tiene como propósito implementar acciones afirmativas a favor de los recicladores de oficio, en su carácter de población vulnerable; una vez dicha condición sea superada con ocasión de su participación como operarios formales del servicio de aseo en la ciudad, éstos dejarán de ser sujetos del reconocimiento aquí establecido y deberán ceñirse a la remuneración definida por la UAESP a los prestadores del servicio público de aseo.”* Subrayado por fuera del texto.

El parágrafo segundo señala: *“A su vez, la remuneración al reciclador de oficio reconocida mediante el presente acto, establece los medios y las condiciones a efectos de lograr la formalización y la regularización de la población recicladora en condiciones de igualdad material y participar en la prestación del servicio de aseo en la ciudad”*

Como se observa del texto de la resolución, una interpretación válida está dirigida a afirmar que la administración Distrital se compromete a superar las condiciones de vulnerabilidad de la población recicladora y que además participaran como

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operarios formales del servicio de aseo, es decir que se estaría prometiendo una vinculación de carácter laboral formal, situación que sin los debidos estudios podrían impactar de manera negativa la estructura financiera del Distrito.

El acuerdo Distrital 287 de 2007 establece: *“...Se entiende por Reciclador de oficio en condiciones de pobreza la persona natural que deriva su sustento y el de su familia del reciclaje de residuos sólidos y que tienen lugar de residencia en inmuebles clasificados en los estratos 1 y 2”*, también se considera vulnerable cuando concurren situaciones de analfabetismo, desnutrición crónica, incidencia de la pobreza de consumo, riesgo de mortalidad infantil y la etnicidad.

Las acciones afirmativas no pueden estar alejadas de control y el plan de inclusión no ha sido debidamente socializado.

El parágrafo segundo del artículo 4 de la resolución UAESP 119 de marzo 20 de 2013 señala que *“Los recicladores de oficio se deben comprometer a pesar por una sola vez el material potencialmente reciclable y a consignar con total veracidad la información en las planillas de pesaje”* No se ha evidenciado un mecanismo que permita verificar el cumplimiento del compromiso señalado en el articulado, y representa un riesgo muy alto para la sostenibilidad del esquema porque fácilmente la misma cantidad de material reciclable puede ser objeto de pesaje en diferentes bodegas por diferentes beneficiarios, cada vez que se da el pesaje se obtiene el beneficio por parte de la UAESP.

El artículo décimo primero señala: *“VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de su publicación y tendrá un término de vigencia de hasta un (1) año, momento en el cual se revisarán las condiciones existentes y se evaluará la necesidad de implementar modificaciones o ajustes. Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.”* No se establece la manera como se hace la revisión y bajo qué condiciones se daría pie para implementar las modificaciones.

1.4. EVOLUCION PAGO A RECICLADORES.

El censo de recicladores de oficio adelantado en el año 2012, identifico 1.553 como habitantes de calle, 11.855 como recicladores que realizan su actividad sin vehículo, 8.826 están afiliados al régimen subsidiado de salud y 1.486 al régimen contributivo, tan solo 13 cotizan pensión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Respecto al tiempo en la actividad de reciclaje se estableció que 8.712 dicen llevar más de siete años.

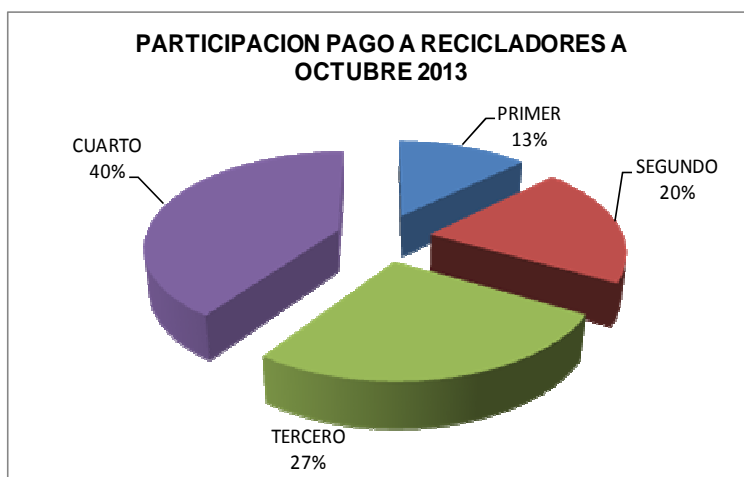
La siguiente es la información que aparece en las resoluciones expedidas por la UAESP con referencia al pago a los recicladores así:

**CUADRO 1
PAGOS EFECTUADOS A RECICLADORES**

| RESOLUCION | FECHA | FECHA CORTE | RECICLADORES | KILOS | VALOR \$ |
|--------------|------------|-------------|---------------|-------------------|----------------------|
| 121 | 20/03/2013 | 17/02/2013 | 790 | 1.851.924 | 162.887.881 |
| 213 | 23/05/2013 | 17/02/2013 | 1.323 | 2.356.667 | 207.283.715 |
| 309 | 14/06/2013 | 17/04/2013 | 2.123 | 6.605.273 | 580.973.590 |
| 399 | 16/08/2013 | 17/06/2013 | 2.760 | 8.715.129 | 766.548.148 |
| 540 | 15/10/2013 | 17/08/2013 | 3.469 | 12.854.560 | 1.154.737.634 |
| TOTAL | | | 10.465 | 32.383.553 | 2.872.430.968 |

Fuente: Resoluciones UAESP.

Se ha establecido que hasta octubre 15 de 2013 se ha reconocido un total de DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$2.872.430.968), con un total de DIEZ MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO (10.465) recicladores beneficiados, que alguna vez han recibido uno o más pagos, que han manejado TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTAS OCHENTA Y TRES toneladas de material potencialmente aprovechable.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

GRAFICA 1: PARTICIPACIÓN PAGOS PRIMER SEMESTRE 2013.

Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

Como se observa en el cuadro y la Grafica Anterior, la información señalada se ha establecido que el primer pago corresponde al 13% del total, el segundo pago corresponde al 20% del total, el tercer pago equivale al 27% del total y el cuarto pago representa el 40% del total reconocido a los recicladores, es decir que cada vez el pago representa más dentro del total cancelado

Entre el segundo y primer pago se presenta un incremento del 57%, el tercer pago creció en un 32% respecto al segundo, el cuarto pago aumento respecto al tercero en un 51% y es un comportamiento para destacar que el cuarto pago con respecto al primero tuvo un crecimiento del 212%

El valor de los pagos a crecido en promedio el 46% entre cada uno de los pagos; es decir que en promedio el segundo pago es mayor al primero en el 46%, hasta que el cuarto es mayor al tercero en el 46%.

**CUADRO 2
CAMBIO EN VARIABLES POR CADA PAGO**

| PAGOS | % RECIC | % TN. | % VR. |
|--------|---------|--------|--------|
| 2º | 0,47 | 56,95 | 56,95 |
| 3º | 30,00 | 31,94 | 31,94 |
| 4º | 25,69 | 47,50 | 50,64 |
| 4º | 64,17 | 205,44 | 211,95 |
| % PROM | 18 | 45 | 46 |

Fuente: A partir de información en resoluciones UAESP

En el cuadro anterior se relaciona el cambio porcentual en el numero de recicladores (columna % RECIC), el cambio porcentual en el numero de toneladas (columna %TN) y el cambio porcentual del valor pagado (columna % VR), entre los diferentes pagos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



GRAFICO 2: CANTIDAD RECICLADORES BENEFICIADOS

Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

Se observa que la cantidad de recicladores beneficiados entre cada uno de los pagos no registra un cambio significativo, entre el segundo y el tercer pago solo se registro un incremento del 0.14% equivalente a 10 nuevos beneficiarios y entre el tercer y segundo pago el incremento fue del 30%, es decir que ingresaron 637 nuevos beneficiarios; para el cuarto pago con respecto al tercero se incremento el número de beneficiarios en 709 es decir un 26% de aumento, entre el cuarto pago y el primero el incremento en el número de beneficiarios es del 64%.

El incremento promedio entre pagos de la cantidad de recicladores que ingresa al programa es del 18%.

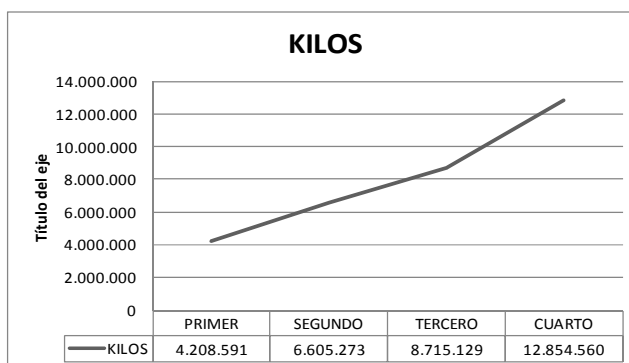


GRAFICO 3: CANTIDAD TONELADAS MATERIAL RECICLABLE

Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El incremento registrado en el valor del tercer pago se presume obedece al comportamiento de la cantidad de toneladas de material entregado, entre el segundo y primer pago se incremento la cantidad de material recepcionado en un 57%, entre el tercer y segundo pago el incremento fue del 32%, entre el cuarto y tercer pago el incremento de material pesado fue de 47.5%, pero el incremento más significativo es el registrado en el cuarto pago con respecto al primero, en la variable de material pesado se aumento en un 205%.

La cantidad de material sometido a pesaje registra entre pagos un incremento promedio del 45%. Es importante señalar que el valor reconocido por las actividades de recolección, transporte y disposición por tonelada de material reciclable es la suma de OCHENTA Y SIETE MIL NOVEESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON 3/100 (\$87.956.03), de los cuales el 82.23%, es decir la suma de SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTISIETE PESOS CON 18/100 (\$72.327.18) corresponden al concepto de recolección y transporte y el restante 17.77%, es decir la suma de QUINCE MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON 85/100 (\$15.628.85) se reconoce como incentivo de aprovechamiento.

Se concluye que para el cuarto pago respecto al primero, mientras la cantidad de beneficiarios, entendidos como los censados, carnetizados y bancarizados, aumento en el 64%, por el lado del pago se incremento en el 212%, es decir que un cambio del 1% en la cantidad de recicladores beneficiados genera en el valor total pagado un cambio de 3.3%; esto se corrobora en el hecho que mientras el aumento promedio por cada pago en el número de beneficiarios es del 18%, el incremento promedio en el valor pagado es del 46%, es decir 2.5 veces mayor.

1.5. PROCESO DE APROVECHAMIENTO.

En el manual de procesos y procedimientos de la UAESP aparece el “Proceso de Aprovechamiento” con el procedimiento denominado “Remuneración a la población recicladora de oficio” con el código MI-APROVPCRPRO-03, versión 01 de fecha 30 de mayo de 2013.

Por considerarlo pertinente se hace referencia en los términos del procedimiento a las definiciones más importantes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Aprovechamiento: Utilización de los residuos sólidos mediante las actividades de separación en la fuente, recuperación, transformación y rehusó, que al tiempo que generan un beneficio económico o social reducen los impactos ambientales y los riesgos a la salud humana asociados a la producción, manejo y su disposición final.

Basura Cero: Es una filosofía, una meta y un plan de acción a través de lo cual se busca que los residuos sólidos no sean enterrados o incinerados sino aprovechados y devueltos al ciclo productivo en un 100%.

Beneficio: Se entiende por beneficio el valor agregado o alistamiento que se hace al material para aumentar su valor de venta por ejemplo lavado de botellas y envases de vidrio o plástico, quitada de etiqueta y compactación entre otras.

Centros de Pesaje: Lugar al que es transportado el MPR (material potencialmente reciclable) recogido por los recicladores de oficio para las actividades de pesaje y separación con el fin de adelantar el proceso de inclusión social y económica, a través del pago vía tarifa por la recolección, transporte y disposición final (aprovechamiento).

Centro de pesaje público: Es el punto de pesaje operado directamente por al UAESP para determinar el peso del material potencialmente reciclable recolectado y transportado por los recicladores de oficio censados o vinculados en el Registro Único de Recicladores de Oficios RURO.

Centro de pesaje privado: Es el punto de pesaje de propiedad de particulares adoptado de manera transitoria por la UAESP para determinar el peso del material potencialmente reciclable recolectado y transportado por los recicladores de oficio censados o vinculados en el Registro Único de Recicladores de Oficios RURO.

Material Reciclable: Se considera material reciclable todo aquel material que puede utilizarse como materia prima y devolverse al flujo de materiales para un posterior procesamiento que puede ser económicamente viable.

Material potencialmente reciclable: Es aquel residuo que no es objeto de rechazo y que puede insertarse de manera directa en la cadena de reciclaje.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Organización de recicladores habilitados: Son entidades sin ánimo de lucro constituidas mayoritariamente por recicladores de oficio, cuyo objeto social está relacionado con la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje con un alto grado de empoderamiento y representatividad en los procesos operativos, administrativos y de toma de decisiones por parte de sus asociados, reconocidos mediante acto administrativo de la UAESP.

Reciclaje: Es una de las alternativas utilizadas para reducir el volumen de los residuos sólidos. Este proceso consiste en recuperar materiales (reciclables) que fueron descartados y que después de ser sometidos a diferentes transformaciones pueden utilizarse en la elaboración de productos similares o en la elaboración de otros productos.

Reciclador: Persona que deriva sus ingresos totales o parciales de las actividades relacionadas con el reciclaje como la recuperación, acopio, comercialización y pre transformación de materiales potencialmente reciclables.

Reciclador de Oficio: Persona en condición de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de gestión y manejo integral de residuos sólidos.

Recolección: Proceso mediante el cual se almacenan de manera transitoria los materiales recuperado en la jornada de trabajo del reciclador para luego ser trasladados a un centro de acopio ya se para la venta o la aplicación de algún beneficio.

Recuperación: Es la acción que permite retirar y recuperar de las basuras aquellos materiales que puede someterse s nuevos procesos de aprovechamiento para convertirlos en materia prima útil en la fabricación de nuevos productos.

Supervisor de pesaje: Es la persona designada por la UAESP para certificar que el pesaje se realice con exactitud en los puntos de pesaje.

Loa pasos a seguir para el registro y pesaje de material reciclable llevado por la población vulnerable a centros de pesaje privados autorizados están definidos de la siguiente manera:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- “1. El responsable del centro de pesaje que pesa el material reciclable le debe diligenciar en su totalidad la planilla publicada en la página de la UAESP.
2. El reciclador que solicita pesar el material debe firmar la planilla.
3. El responsable de centro de pesaje radicara las planillas totalmente diligenciadas en la alcaldía local respectiva al funcionario que para el efecto haya designado el Señor Alcalde Local o en la oficina de correspondencia de la UAESP a más tardar el último día hábil del mes.
4. La UAESP a través de los funcionarios o contratistas designados para el efecto recogerá las planillas en la oficina de la alcaldía correspondiente y procederá a su procesamiento.
5. La UAESP verificara la información contenida en la planilla, cruzara la información con el censo 2012 o el RURO.
6. La UAESP procederá a pagar a los recicladores que cumplan con los requisitos de estar en el censo 2012 o RURO y de acuerdo con lo establecido en el Decreto Distrital 564 de 10 de diciembre de 2012 y las Resoluciones 119 de 2013 y 061 de 2012.”

Se mencionan en el documento una serie de “aclaraciones” que igualmente se transcriben:

- “1. El responsable del centro de pesaje debe registrar a todo el personal que lleve material para su pesaje, no puede condicionar ni excluir a ningún reciclador que presente material para su peso.
2. El material reciclable pesado, es propiedad del reciclador que lo lleva a la bodega para su pesaje y el podrá comercializarlo según su elección. La UAESP no tiene ninguna incidencia sobre la comercialización de los productos reciclables.
3. La Alcaldía Local en el marco de sus competencias controlara el sistema de pesas y medidas de los centros de pesaje.
4. La UAESP permanentemente actualizara en su página web el listado de los centros de pesaje.”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

El proceso de aprovechamiento contiene el procedimiento remuneración a la población recicladora de oficio, versión 1.0 de mayo 30 de 2013, contenido en la R.R. 119 de 2013 del 30 de mayo 2013, de la cual se realiza un análisis a las actividades de la 1 a la 6:

No se entiende cual fue la motivación que llevó a que algunas bodegas privadas participen para prestar espacio físico de su área de trabajo, dedicar su tiempo para realizar el pesaje del material potencialmente reciclable, bajar de la página WEB de la UAESP las planillas e imprimirlas y diligenciar las planillas de pesaje, además de llevarlas hasta la alcaldía local o a la UAESP, sin que haya una contraprestación económica para el dueño de la bodega.

Porque no se contacto a las bodegas que por su ubicación, es decir las que se encuentran donde hay mayor cantidad de material potencialmente reciclable, por su tamaño, para que facilite a mediano y largo plazo la operación del programa, condiciones estructurales, que sean lugares dignos de alojar a los recicladores, para que puedan complementar su labor de reciclaje y organización del material, entre otros, favoreciera al mayor grupo de recicladores para minimizar sus recorridos, de hecho localidades como Kennedy y Bosa donde la presencia de recicladores de oficio es inobjetable no cuentan con centro de pesaje público.

No existe una actividad que determine como se planificaron las rutas para los recicladores y como se relacionan con los resultados de las encuestas realizadas a los recicladores, en cuanto a su lugar de trabajo o no se tuvo en cuenta la encuesta.

Si bien el procedimiento menciona en los lineamientos de operación, que la remuneración está dirigida a los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, registrados en el Censo de Recicladores Bogotá Humana 2012, en ningún momento se menciona como, cuando y donde se carnetizarán los recicladores; sin embargo en las cuatro (4) bodegas públicas se cuenta con los equipos para realizar el procedimiento de carnetización.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El procedimiento no cuenta con un punto de control que valide la identificación real del reciclador, de observación directa en la visita del equipo auditor la validación del reciclador al momento de pesar el material potencialmente reciclable depende del conocimiento del administrador de la bodega; existe el riesgo que otro reciclador se puede anotar en la planilla con el número de carnet de otro reciclador carnetizado pero pesando el mismo material, actualmente se puede hacer esto, sin que se active un punto de control.

Por otra parte, no hay un punto de control que descarte la posibilidad de repesar el material potencialmente reciclable, en otra bodega o en la misma bodega, pero registrarla a nombre de otro reciclador registrado, si es posible porque no hay un punto de control que elimine la posibilidad de ocurrencia de este evento.

Será posible que una bodega privada le entregue material potencialmente reciclable de su propiedad, para que un reciclador registrado la haga pesar y se logren beneficiar económicamente las dos partes, si es posible porque el procedimiento no cuenta con una actividad que elimine estos eventos.

Análisis actividad 7: Se reciben las planillas de pesaje diligenciadas, para alimentar el aplicativo que define los totales de kg de material potencialmente reciclable que soportan el pago que se debe hacer por reciclador.

Si no hay puntos de control que certifiquen la veracidad de las cantidades de material pesado, se corre el riesgo de registrar información no confiable.

Actividad 8: Bancarizar a los recicladores de oficio.

El procedimiento no establece un punto de control que determine que para bancarizar a un reciclador se requiere que esté debidamente carnetizado, como un requisito mínimo. Esta es la explicación del cuadro de la presentación del equipo de auditoría donde de los 13.757 recicladores de oficio censados, aparecen 4.820 recicladores bancarizados y tan solo 4.159 recicladores carnetizados, es decir 661 recicladores bancarizados sin contar con carnet.

Para que carnetizan a los recicladores, si este elemento no es indispensable para un proceso importante como es la bancarización de esta población. Este es un

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

claro ejemplo de la falta de controles, que no existen en el procedimiento de pago a los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad.

El procedimiento no establece claramente en qué momento actúa el supervisor y el digitador y en que etapas del procedimiento realiza actividades.

Mediante R.R. 388 de 2013 del 30 de mayo 2013 de la Unidad, se modificó el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio que aplica para los recicladores de oficio censados o vinculados en el Registro Único de Recicladores de Oficio – RURO, las modificaciones de esta resolución no se ven reflejadas en una nueva versión del procedimiento.

Se estructura nueva planilla con numeración consecutiva anual establecida por la UAESP, que incluye datos como el No de cedula, Organización a la que pertenece, si pertenece a alguna y determina el procedimiento con los siguientes cambios, así:

La UAESP verificará la información contenida en las planillas, cruzará la información con el Censo de Recicladores: Bogotá Humana 2012 o el Registro Único de Recicladores de Oficio RURO.

La UAESP procederá a pagar a los recicladores que cumplan con los requisitos de estar en el Censo, o en el RURO y de acuerdo con lo establecido en el Decreto Distrital 564 de 2010 y las Resoluciones 061 y 119 de 2013.

Artículo cuarto. BANCARIZACIÓN. Adicionan que el pago se realizara a recicladores bancarizados o que pertenezcan a una Organización de Recicladores.

Con lo anterior, se evidencia que el tema de la carnetización no se definió claramente, pero si se dotaron las bodegas públicas de equipos para adelantar este proceso, documento que al revisar la normatividad no es requisito en las diferentes actividades del procedimiento de pago a recicladores de oficio.

Es de mencionar que el procedimiento no se ha actualizado con la R.R. 388 de 2013 del 30 de mayo 2013, es decir el procedimiento se encuentra desactualizado.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1. EJECUCIÓN PROYECTO DE INVERSIÓN 584.

De las 9 metas que conforman el proyecto 584, la meta directamente relacionada con el pago a recicladores de oficio es la meta 4 “Estructurar un sistema Distrital de Recicladores y Recuperadores”.

**CUADRO 2
PRESUPUESTO PROYECTO DE INVERSIÓN 584.**

| PROYECTO DE INVERSIÓN 584 | | | | | | | |
|--|----------|------------|-----------|-----|------------|-----------|----|
| Millones de pesos corrientes | | | | | | | |
| META | | 2012 | | | 2013 | | |
| | | PROGRAMADO | EJECUTADO | % | PROGRAMADO | EJECUTADO | % |
| Estructurar 1 sistema distrital de Recicladores y Recuperadores. | MAGNITUD | 0,24 | 0,24 | 100 | 0,19 | 0,11 | 42 |
| | RECURSOS | 362 | 301 | 83 | 190 | 101 | 53 |

Fuente: Informe inversión gestión a septiembre de 2013.

Esta meta presenta un avance promedio del 53%, teniendo en cuenta que falta un trimestre por ejecutar en el 2013. Las principales erogaciones de esta meta en el 2012 están representadas en una adición al convenio marco de cooperación No.001 de 2012 actualización del censo de recicladores efectuado por la Universidad Javeriana por \$176.852.173, la UAESP con LA ORGANIZACIÓN SIN ANIMO DE LUCRO, con el propósito de incluir en un proyecto adolescentes hijos de recicladores de oficio, desarrollar un proyecto de protección al menor trabajador en una estrategia de promoción de la cultura basura cero en colegios públicos o privados, por \$82.000.000 y seis (6) contratos de prestación de servicios. Para la vigencia 2013, se celebraron siete (7) contratos de prestación de servicio por de \$108.000.000.

Se debe señalar que el plan de medios del programa basura cero, de acuerdo a la información reportada por la UAESP asciende a la suma de CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA Y CINCO MIL NOVESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$469.095.942), incluido comisión mas el IVA de la comisión, destinándose el 35% a televisión nacional, es decir la suma de \$158.846.144; según oficio con radicado 20131001004491 de 23/09/13 se indica que “...seleccionamos canales nacionales ya que en estos canales es donde se concentra nuestra audiencia, conforme con las mediciones de rating...”

Los recursos aludidos hacen parte del programa “basura cero” que se direccionan desde la Alcaldía Mayor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el acta de visita fiscal del viernes 18 de octubre se consigno lo siguiente:

“PREGUNTA 5: Cual es el acto administrativo que define que el manejo del pago a la publicidad para el pago a recicladores de oficio y en general la publicidad del Programa Basura Cero, se realice desde la Secretaría de la Alcaldía Mayor y la ETB.

RESPUESTA 5: La Dra. Patricia Roza hace entrega de la resolución de la alcaldía, donde determina que esta manejará el tema de publicidad. El beneficio de dar manejo a la pauta publicitaria en bloque es la capacidad de negociación ante los medios de comunicación que permite obtener mejores tarifas y por ende una mayor penetración de la campaña. En nuestro caso con un presupuesto no muy alto hemos logrado hacer presencia en horarios triple A y en los programas de mayor rating en los diferentes canales y medios de comunicación.”

HALLAZGO ADMINISTRATIVO: No es claro el objetivo que se pretende cumplir cuando un habitante de San Andrés, Leticia o Arauca, a través de la señal de televisión nacional ve el mensaje de un programa de gobierno de alcance local que solo impacta a la ciudad de Bogotá y que evidentemente apunta a generar una imagen positiva de una gestión de gobierno que siendo local se pretende mostrar a nivel nacional cuando la publicidad se emite en señal de televisión nacional, esta situación contraviene lo normado en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 “...Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión...” Subrayado por fuera del texto.

La anterior situación configura un hallazgo de carácter administrativo.

En comunicación No. 20131101020521 de 31 de octubre de 2013 la UAESP presenta la composición de audiencia por región entre el 1 y el 28 de octubre de 2013, tomando como fuente IBOPE, indica que la región centro participa con una audiencia del 39.7%; de hecho la región centro no solo es el Distrito Capital, de manera que la población a la que efectivamente le interesaría conocer la gestión de “Basura Cero” y “Bogotá Humana” es menor a ese 39.7%, eso significa que en el mejor de los casos el restante 60.3% de la composición de audiencia estaría siendo expuesta a un mensaje que en términos prácticos no le incumbe.

La coyuntura electoral y el proceso de posible sanción que cursa contra el Alcalde Mayor, cabeza de la gestión de “Bogotá Humana”, estarían vislumbrando una clara inducción de carácter político de impacto nacional realizada con recursos del Distrito Capital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La ficha EBI del proyecto 584 “*Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región.*”, consigna como meta 6.700 ton/día de residuos sólidos; actualmente el Relleno Doña Juana realiza el aprovechamiento a 1.8 toneladas/día de residuos sólidos, con una expectativa de aprovechamiento del 20%.

**CUADRO 4
METAS A REALIZAR**

| No | PROCESO | MAGNITUD | U DE MEDIDA | DESCRIPCIÓN | PROGRAMADO A JUN 2013 | EJECUTADO A JUN 2013 |
|----|--------------------------------------|----------|-------------|--|-----------------------|----------------------|
| | Planear y coordinar | 100 | % | La recuperación de los materiales susceptibles de aprovechamiento. | | |
| | Implementar | 100 | % | Las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. | | |
| | Ampliar al | 100 | % | De la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje. | 153 | 147 |
| | Poner en operación | 6 | Parques | De reciclaje. | 1 | 0 |
| | Poner en operación | 60 | Bodegas | Especializadas de reciclaje. | 10 | 0 |
| | Estructurar | 1 | Sistema | Distrital de Recicladores y recuperadores. | 43% | 32% |
| | Establecer | 1 | Programa | De promoción y desarrollo de mercados de productos reciclados. (FINALIZADO). | 100% | 0% |
| | Realizar el control y tratamiento al | 100% | Toneladas | De residuos peligrosos generados en el distrito capital. | | |

Fuente: Fichas EBI

Una vez revisada la información suministrada en la presentación inicial al equipo auditor, se encuentran metas diferentes a la ficha EBI del proyecto 584, que también suministro la UAESP, encontrándose que las metas de la ficha difieren de las de la presentación, lo que sugiere que las fichas no se han actualizado.

2.2. BODEGAS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



FOTOGRAFIA 1: RECICLADORES OFICIO EN ACTIVIDAD DE PESAJE
Fuente: Tomada por equipo auditor en visita de campo.

En el mes de diciembre de 2012, se convocó a quienes tuvieran interés en participar del proceso para seleccionar bodegas autorizadas para la labor de pesaje, en total 548 personas se inscribieron manifestando su interés.

Con la radicación 20132011001981 de 17 de septiembre de 2013, la UAESP remitió información, y aparece hoja electrónica identificado como “Centros de pesaje 2013” y en el cual se registra la cantidad de sitios autorizados; se relacionan un total de doscientos quince (215) establecimientos, sin embargo para la fila 176 el espacio no fue tenido en cuenta para el total, además, se da cuenta de tres (3) bodegas públicas, toda vez que a la fecha de corte de la información aun no se incluía la bodega del Toberín, de manera que con la corrección se realizan los cálculos para un total de doscientos doce (212) bodegas privadas.

En atención a lo expresado en la comunicación con radicado 20132011009051 de fecha 04/10/13, “La autorización de bodegas como puntos de pesaje y planillaje se dio a partir de la aplicación y verificación de dos criterios:

1. *Manifestación de interés de ser bodega de pesaje autorizada radicada en la UAESP entre el 13 de diciembre de 2012 y el 10 de enero de 2013.*
2. *Cumplimiento con el diligenciamiento y radicación de planillas hasta el 28 de febrero de 2013”.*

Durante la visita a las bodegas privadas no se evidenció la exigencia de requisitos para el funcionamiento de dichos establecimientos: concepto de uso del suelo,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

índices de edificabilidad, reforzamiento estructural, estudio de tráfico, disposición de unidades sanitarias, salidas de emergencia, zonas de parqueo, entre otras, en clara contravía a las disposiciones legales.

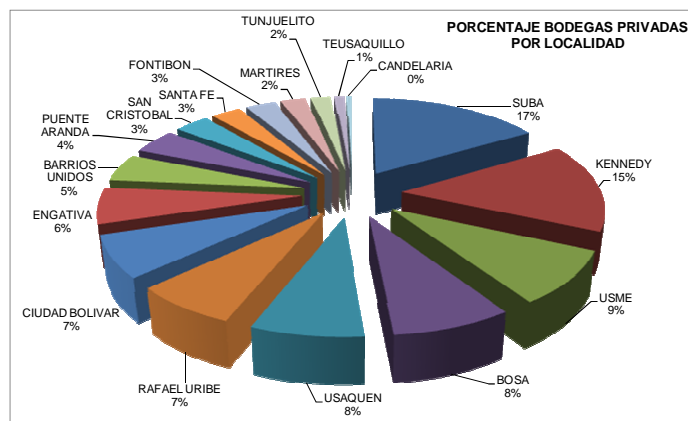
A este respecto con radicado No. 20131101020521 de 31 de octubre de 2013 la UAESP afirma que no es competente para autorizar el funcionamiento de bodegas y que mediante el Decreto 412 de septiembre de 2013 el plazo para que las bodegas se regularizaran se amplió por 9 meses.

**CUADRO 5
BODEGAS AUTORIZADAS PESAJE PRIVADAS**

| UBICACIÓN | CANTIDAD | % |
|----------------|----------|--------|
| SUBA | 35 | 16,51 |
| KENNEDY | 32 | 15,09 |
| USME | 19 | 8,96 |
| BOSA | 17 | 8,02 |
| USAQUEN | 16 | 7,55 |
| RAFAEL URIBE | 15 | 7,08 |
| CIUDAD BOLIVAR | 15 | 7,08 |
| ENGATIVA | 13 | 6,13 |
| BARRIOS UNIDOS | 10 | 4,72 |
| PUENTE ARANDA | 9 | 4,25 |
| SAN CRISTOBAL | 7 | 3,30 |
| SANTA FE | 6 | 2,83 |
| FONTIBON | 6 | 2,83 |
| MARTIRES | 5 | 2,36 |
| TUNJUELITO | 4 | 1,89 |
| TEUSAQUILLO | 2 | 0,94 |
| CANDELARIA | 1 | 0,47 |
| TOTAL | 212 | 100,00 |

Fuente; Información suministrada por la UAESP radicado 20132011001981

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



GRAFICA 4: DISTRIBUCION BODEGAS PESAJE PRIVADA POR LOCALIDADES.
Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

Según información reportada por la UAESP, la población recicladora está presente en las diferentes localidades de la siguiente manera:

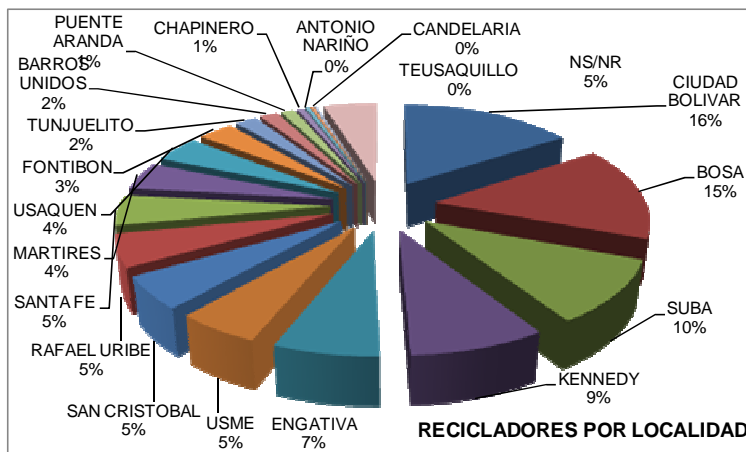
**CUADRO 6
RECICLADORES POR LOCALIDAD**

| LOCALIDAD | RECICLADORES | % |
|----------------|---------------|---------------|
| CIUDAD BOLIVAR | 2.152 | 15,64 |
| BOSA | 2.087 | 15,17 |
| SUBA | 1.389 | 10,10 |
| KENNEDY | 1.181 | 8,58 |
| ENGATIVA | 924 | 6,72 |
| USME | 728 | 5,29 |
| SAN CRISTOBAL | 720 | 5,23 |
| RAFAEL URIBE | 713 | 5,18 |
| SANTA FE | 675 | 4,91 |
| MARTIRES | 618 | 4,49 |
| USAQUEN | 581 | 4,22 |
| FONTIBON | 441 | 3,21 |
| TUNJUELITO | 274 | 1,99 |
| BARROS UNIDOS | 225 | 1,64 |
| PUENTE ARANDA | 173 | 1,26 |
| CHAPINERO | 92 | 0,67 |
| ANTONIO NARIÑO | 51 | 0,37 |
| TEUSAQUILLO | 36 | 0,26 |
| CANDELARIA | 33 | 0,24 |
| NS/NR | 664 | 4,83 |
| TOTAL | 13.757 | 100,00 |

Fuente: Información suministrada por la UAEAP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La siguiente grafica muestra la distribución de los recicladores en Bogotá por cada localidad.



GRAFICA 5: RECICLADORES POR LOCALIDAD.

Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

Ahora bien, la UAESP dispone en la ciudad de cuatro (4) bodegas habilitadas como centros de pesaje así:

**CUADRO 7
BODEGAS PESAJE PÚBLICAS POR LOCALIDAD.**

| LOCALIDAD | DIRECCION | % BODEGAS PRIVADAS |
|----------------|-----------------------|--------------------|
| Barrios Unidos | Carrera 29 No. 69-48 | 4,72 |
| Mártires | Carrera 17 No. 9-66 | 2,36 |
| Puente Aranda | Calle 6 No. 32,71 | 4,25 |
| Usaquén | Carrera 21 No. 164-82 | 7,55 |

Fuente; Información suministrada por la UAESP radicado 20132011001981

Como se observa, no se está cumpliendo con lo establecido en el “DOCUMENTO DE ANÁLISIS Y VIABILIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE REMUNERACIÓN A RECICLADORES-AS DE OFICIO EN BOGOTÁ D.C.” documento mencionado en los considerandos de la Resolución 119 de 2013 y que respecto al tema de las bodegas para realizar pesaje señala: “...que queden cerca del mayor número de bodegas de reciclaje posible”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se observa en el cuadro y grafica anteriores, cerca del 50% de los recicladores de oficio, debidamente censados, están ubicados en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Suba y Kennedy, donde no hay sitios públicos de pesaje administrados por la UAESP; las localidades donde se ubican las bodegas publicas tan solo albergan el 11.6% del total de recicladores.

Las localidades de Suba, Kennedy, Bosa y Usme que en conjunto concentran en su jurisdicción cerca del 50% del total de bodegas privadas no cuentan en su localidad con centros de acopio ni puntos de pesaje publico operado directamente por la UAESP, mientras que las cuatro bodegas publicas se ubican en zona de influencia donde no se llega al 19% de los centros de pesaje privados, situación que se traduce en barreras de acceso para la población beneficiaria del programa de pago de recicladores.

Según información remitida por la UAESP en oficio con número de radicación 20132011009051 de 04/10/13, se da cuenta del costo mensual por bodega pública así:

**CUADRO 8
COSTO MENSUAL BODEGAS PUBLICAS UAESP**

| BODEGAS PUBLICAS | PUENTE ARANDA | MARTIRES | BARRIOS UNIDOS | USAQUEN | TOTAL |
|-------------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|
| PERSONAL | 1.700.000 | 1.700.000 | 1.700.000 | 1.700.000 | 6.800.000 |
| ARRIENDO | 4.640.000 | 17.400.000 | 11.600.000 | 9.280.000 | 42.920.000 |
| SERVICIOS | 230.000 | 250.000 | 115.000 | 120.000 | 715.000 |
| VIGILANCIA | 2.500.000 | 2.500.000 | 2.500.000 | 2.500.000 | 10.000.000 |
| DOTACION | 6.500.000 | 6.500.000 | 6.500.000 | 6.500.000 | 26.000.000 |
| TOTAL | 15.570.000 | 28.350.000 | 22.415.000 | 20.100.000 | 86.435.000 |

Fuente: UAESP oficio con radicado 20132011009051 de 04/10/13

Como se observa, el Distrito incurre en un costo mensual de OCHENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$86.435.000) por mantener las cuatro (4) bodegas públicas; la tercer parte de este valor está destinado para la bodega de los Mártires, que a diferencia de las tres (3) restantes realiza a través de la fundación Arambial labores de compra y almacenaje, sin embargo, no se evidenció que la mencionada fundación, pese al presunto usufructo que realiza de la bodega, contribuya con los gastos que la misma genera.

CUADRO 9

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VALOR PROMEDIO METRO CUADRADO BODEGAS PUBLICAS UAESP.

| BODEGAS PUBLICAS | PUENTE ARANDA | MARTIRES | BARRIOS UNIDOS | USAQUEN |
|------------------------|-------------------|------------------|-------------------------|--------------------|
| DIRECCION | CL. 6 A No. 32-71 | CRA. 17 No. 9-64 | CRA. 29 No. 69-42/44/48 | CRA. 21 No. 164-82 |
| AREA TOTAL M2 | 325 | 1.200 | 573 | 477 |
| AVALUO CATASTRAL \$ | 156.873.000 | 1.179.837.000 | 1.197.663.000 | 616.961.000 |
| AVALUO CCIAL \$ | 313.746.000 | 2.359.674.000 | 2.395.326.000 | 1.233.922.000 |
| CANON MENSUAL \$ | 4.640.000 | 17.400.000 | 11.600.000 | 9.280.000 |
| VR. M2 ARRIENDO \$ | 14.290 | 14.500 | 20.241 | 19.455 |
| VR. CATASTRO M2 \$ | 483.132 | 983.198 | 2.089.798 | 1.293.419 |
| VR. CCIAL M2 \$ | 966.264 | 1.966.395 | 4.179.595 | 2.586.839 |
| % CANON / AVALUO CCIAL | 1,48 | 0,74 | 0,48 | 0,75 |

Fuente: UAESP oficio con radicado 20132011009051 de 04/10/13

Como se observa en el cuadro anterior, el valor más alto por concepto de arrendamiento por metro cuadrado corresponde a la bodega de Barrios Unidos, que respecto al metro cuadrado pagado en Puente Aranda es un 41.6% más costoso, sin embargo respecto al % canon con el avalúo comercial el porcentaje es menor comparado con las otras bodegas, lo que se percibe que no se aplican parámetros uniformes para determinar los valores del canon de arrendamiento.

Para todas las bodegas publicas el gasto más representativo es el arrendamiento que en conjunto compromete la mitad de los recursos, siendo particularmente el de los Mártires con el 61% el más alto, de hecho el arriendo de la Bodega de los Mártires se lleva el 20% del total de los gastos de todas las bodegas públicas. De las bodegas visitadas, y de otras referenciadas, se ha evidenciado que no cumplen con lo establecido en el Decreto 620 de 2007 y 261 de 2010, sin embargo fueron habilitadas por la UAESP para operar como centros autorizados de pesaje.

En la visita adelantada se observaron una serie de elementos en cada bodega, tales como computadores, basculas, impresoras, lectores de código de barras, impresoras térmicas para elaborar carnets, trípodes con telones para fotografía, cámaras fotográficas, entre otros elementos, pero es significativo lo reportado en la comunicación con radicado 20132011009051 de 04/10/13 donde se da cuenta de la existencia de 16 basculas industriales de sobresuelo, 16 impresoras para recibos y 16 lectores de código de barras, elementos estos relacionados bajo el ítem “DISPOSITIVOS ALMACENADOS EN LA BODEGA DE BARRIOS UNIDOS PARA NUEVAS BODEGAS PUBLICAS”, elementos que a juzgar por la lentitud en el desarrollo del programa corren el riesgo de pérdida, daño y/o deterioro.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



FOTOGRAFIA 2: ELEMENTOS BODEGA PUBLICA
Fuente: Tomada por equipo auditor en visita de campo.

Los equipos para elaborar carnets y de pesaje fueron entregados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, según el Convenio 017 de 2012; según la UAESP respecto al destino de los equipos no hay claridad sobre si se destinaran a los proyectos de Bogotá Humana, o se trasladaran al Relleno de Doña Juana o irán al Centro de Reciclaje de la Alquería, situación esta que pone en evidencia las debilidades en la planeación por parte de la administración de la UAESP.

Para el funcionamiento de los procesos al interior de las bodegas, se requiere el concurso de personal en los cargos de supervisor de pesaje y digitadores; la UAESP ha contratado cinco (5) supervisores de pesaje y tres (3) digitadores, el valor total de la contratación de estas ocho (8) personas, según comunicación con radicado 20132011009051 de 04/10/13, registra la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$258.500.000).

HALLAZGO ADMINISTRATIVO: Con base en la información suministrada por la UAESP, esta auditoría ha calculado un valor total de CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$196.900.000); teniendo en cuenta que la veracidad de la información es responsabilidad de la UAESP y la Contraloría se limita a analizar la información y emitir el informe respectivo, se concluye que existen debilidades en el sistema de Control Interno de la UAESP respecto a la confiabilidad de la información y el consecuente riesgo de tomar

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

decisiones equivocadas al emitir juicios de valor soportados en información no confiable, para este caso una diferencia significativa de SESENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$61.600.000); esta situación contraviene lo normado en el literal “e” del artículo 3 de la Ley 87 de 1993 que a la letra dice: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna...”

Esta situación configura un hallazgo administrativo.

**CUADRO 10
VALOR CONTRATOS SUPERVISORES - DIGITADORES**

Valor en pesos

| CONTRATO | VR. MES | PLAZO | VAR. TOTAL | OBJETO |
|--------------|-------------------|-------|--------------------|----------------------|
| 112 | 1.700.000 | 6 | 10.200.000 | SUPERVISOR DE PESAJE |
| 114 | 1.700.000 | 6 | 10.200.000 | |
| 110 | 1.700.000 | 6 | 10.200.000 | |
| 149 | 1.700.000 | 6 | 10.200.000 | |
| 168 | 1.700.000 | 8 | 13.600.000 | |
| 190 | 1.500.000 | 7 | 10.500.000 | DIGITADOR |
| 173 | 1.500.000 | 8 | 12.000.000 | |
| 174 | 15.000.000 | 8 | 120.000.000 | |
| TOTAL | 26.500.000 | | 196.900.000 | |

Fuente: Cálculos equipo auditor a partir de oficio con radicado 20132011009051 de 04/10/13 UAESP.

2.3. TARIFA.

De acuerdo con la respuesta presentada en oficio de radicado 20131001004491 de 23/09/13, se informa que para definir la remuneración al Reciclador de oficio se tuvo en cuenta el auto 275 de 2011 y el decreto 564 de 2012.

El auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional señala en el numeral 87.4 lo siguiente: “Se observa la ausencia de remuneración formal del servicio público de recolección y transporte de residuos aprovechables que se radica en cabeza de los recicladores, vía tarifa o a través de un sistema de precios. Ello por cuanto si bien la metodología tarifaria prevista en la Resolución CRA 351 de 2005, consideró el aprovechamiento como un incentivo para los usuarios dentro del componente de disposición final, dirigido a que disminuya la tarifa a partir del cálculo de un porcentaje de reducción de residuos por efecto del aprovechamiento cuyo costo “será igual al valor que genera indiferencia en el costo de disposición final al suscriptor, ajustado por las diferencias generadas por concepto de tramo excedente”, lo cierto es que el servicio de recolección y transporte como componente tarifario es inexistente. Al trasladar la prestación de este servicio al reciclador no se consagra ninguna remuneración vía tarifa, como tampoco la obtendrá para efectos de formalizar su actividad de la comercialización de los residuos, en la medida que no existe un sistema de precios unificado en los centros de acopio.” Subrayado por fuera del texto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El decreto 564 de 2012 indica que *“...La UAESP está autorizada para pagar de la tarifa del aseo , la remuneración del reciclaje,; en consecuencia , deberá integrar dicha actividad , a la disposición final, en el sentido de remunerarlas al valor correspondiente, en igualdad de condiciones materiales a las que se reconoce la remuneración de los operadores que recolectan residuos ordinarios no reciclables que conducen al relleno sanitario”* , norma que habilita y reconoce los componentes tarifarios.

De otra parte el numeral 112 del auto en comento establece: *“En consecuencia, se ordenará al Distrito definir con la colaboración técnica de la CRA -a quien se exhortará para tal efecto-, parámetros especiales que definan cómo serán ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación de un esquema de precios, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización.”*

La CRA se encuentra en el proceso de divulgación y ajustes del proyecto de Resolución 643 de 2013, precisamente para llenar el vacío dejado por la ausencia de referente legal para definir el pago a los recicladores.

Para efectos de fijar la tarifa, se decidió establecer la remuneración a través de la metodología tarifaria del servicio de aseo, en el entendido que dicha metodología se enmarca en criterios básicos de Eficiencia económica, suficiencia financiera, equidad, neutralidad, solidaridad, simplicidad y transparencia (art 87 Ley 142 de 1994), tomándose la metodología de la resolución 351 de 2005 de la CRA, así el valor de la recolección y transporte del material potencialmente reciclable se calculará conforme lo establecido en el artículo 12 de la Resolución 351 de 2005, y se reconocerá a los recicladores de oficio el valor total del Incentivo al Aprovechamiento contenido en el artículo 17 de la Resolución 351 de 2005 que a la letra dice: *“(...) Aprovechamiento. Como incentivo a las actividades de aprovechamiento, éstas se considerarán para efectos de tarifa, como una actividad de disposición final, cuyo costo máximo será igual al valor que genera indiferencia en el costo de disposición final al suscriptor, ajustado por las diferencias generadas por concepto de tramo excedente, así:*

$CDTA = 11.910 + (CTEK - CTEA) (\$/Tonelada)$

Donde: CDTA: Costo máximo a reconocer, por tonelada recibida en el sitio de aprovechamiento (\$/Tonelada).

CTEK: Costo máximo a reconocer, por tonelada transportada en el tramo excedente hasta el sitio de disposición final (\$/Tonelada).

CTEA: Costo máximo a reconocer, por tonelada transportada en el tramo excedente hasta el sitio de aprovechamiento (\$/Tonelada).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Parágrafo. Se reconocerá como CDT máximo el establecido en este artículo para otras tecnologías diferentes a relleno sanitario, cuando estas cumplan con las autorizaciones que prevea la normatividad ambiental vigente. (...)

La UAESP ha informado que mediante Contrato 04 de 2013 celebrado con Servigestión, se llegó a la cifra correspondiente al cálculo de la remuneración así:

El CDT es equivalente a: $\$11.712 * 1,334430 = \$15.628,85 \text{ \$/Ton}$
El CRT fue equivalente a $\$72.327,18$.

Finalmente, según artículo 10 del Decreto 564 de 2012, se concluye que el valor a remunerar es igual a:

VALOR A REMUNERAR = CDT + CRT

Valor a remunerar = $\$15.628,85 + \$72.327,18 = \$87.956,03$

El total que recibe el reciclador de oficio, que ha sido censado, carnetizado y bancarizado y que accede al procedimiento del pesaje, obtiene por parte del Distrito Capital un valor por tonelada de material reciclable de OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON TRES CENTAVOS ($\$87.956,03$) como valor del incentivo.

De acuerdo a lo consignado en la visita fiscal adelantada el día viernes 18 de octubre, quedo consignado el siguiente texto:

“PREGUNTA 8: Favor Certificar la cantidad total de recicladores beneficiados, de toneladas pesadas y pagadas y el valor total cancelado a la fecha por el programa de pago de incentivos a los recicladores de oficio.

RESPUESTA 8: El señor Fabio Castro contesta que en los diversos pagos se han beneficiado recicladores de la siguiente manera:

| Resolución | 121 del 20 de marzo | 213 del 23 de mayo | 309 del 14 de junio | 399 del 16 de agosto | 540 del 15 octubre |
|-----------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
| No. Recicladores | 790 | 1.330 | 2.124 | 2.760 | 3.469 |
| Toneladas pesadas y pagadas | 1.852 | 2.778 | 6.653 | 8.715 | 12.854 |
| Valor reconocido | \$162.894.567,6 | \$244.341.851,3 | \$585.171.467,6 | \$766.536.801,5 | \$1.217.080.996,1 |

Las dos primeras resoluciones corresponden al primer periodo y las siguientes resoluciones corresponden cada una a las periodos 2, 3 y 4 respectivamente.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Tomando como referencia la certificación presentada en el acta se procedió a totalizar los diferentes valores tal y como se registra en el siguiente cuadro:

CUADRO 11
VALORES CERTIFICADOS POR LA UAESP PAGO RECICLADORES

| RESOLUCION | FECHA | RECICLADORES | TONELADAS | VR. RECONOCIDO \$ |
|--------------|------------|---------------|---------------|----------------------|
| 121 | 20/03/2013 | 790 | 1.852 | 162.894.567,60 |
| 213 | 22/05/2013 | 1.330 | 2.778 | 244.341.851,30 |
| 309 | 14/06/2013 | 2.124 | 6.653 | 585.171.467,60 |
| 399 | 16/08/2013 | 2.760 | 8.715 | 766.536.801,50 |
| 540 | 15/10/2013 | 3.469 | 12.854 | 1.217.080.996,10 |
| TOTAL | | 10.473 | 32.852 | 2.976.025.684 |

Fuente: A partir de acta visita fiscal octubre 18 de 2013.

Según la certificación en comento, el daño al patrimonio público del Distrito Capital en cabeza de la Unidad Especial de Servicios Públicos UAESP es la suma de DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$2.976.025.684).

En el acta de visita fiscal adelantada el viernes 18 de octubre quedo consignado el siguiente texto:

“PREGUNTA 4: Cual es el beneficio que recibe el propietario o administrador de una bodega particular, al permitir usar sus instalaciones para recepcionar el material a pesar, utilizar las balanzas o equipos de pesaje y el tiempo que se dedica para diligenciar las planillas de pesaje, el control al reciclador con la presentación del respectivo carnet que lo acredita como reciclador de oficios y los costos que implica tener que llevar y traer las planillas de pesaje a la Alcaldía Local o a la UAESP.

RESPUESTA 4: El señor Fabio Castro contesta que beneficio económico, remuneración, bono o incentivo no hay. Algunos bodegueros consideran que al prestar este servicio mantienen cautivos a los recicladores que venden en estos establecimientos. “

Desde una sana lógica económica no se tiene claro cuál es la razón por la cual una bodega privada accede a prestar un servicio, cuando le genera gastos y evidentemente ningún tipo de retribución económica.

IMPACTO SOBRE MATERIAL QUE INGRESA AL RSDJ.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Impacto generado por el pago del incentivo por cada tonelada que recogen los recicladores de oficio, frente a la cantidad de toneladas de residuos que dejarían de ingresar al RSDJ:

El propósito es determinar si las toneladas de material potencialmente recuperable objeto de pesaje, se reflejan en una reducción en las toneladas que ingresan al RSDJ; se tomó la información histórica mensual de residuos que ingresan al RSDJ, y se consolidó en forma bimensual, para poderlo comparar, entre dos vigencias contiguas y la diferencia obtenida, se compara con las toneladas de material potencialmente recuperable, de las cuales se han efectuado pagos a los recicladores de oficio.

CUADRO 12
COMPORTAMIENTO INGRESO DE RESIDUOS AL RSDJ VS PAGO A RECICLADORES
(EN TONELADAS)

| | 2011 | 2012 | DIF MENS. | DIF BIMENS. | PAGO R |
|------------|------------|------------|-------------|-------------|--------|
| JULIO | 184.419,30 | 184.232,39 | (186,91) | (2.143) | 0 |
| AGOSTO | 190.848,40 | 188.892,64 | (1.955,76) | | |
| SEPTIEMBRE | 183.055,14 | 178.499,40 | (4.555,74) | (307) | 0 |
| OCTUBRE | 188.065,68 | 192.314,10 | 4.248,42 | | |
| NOVIEMBRE | 196.320,79 | 189.162,38 | (7.158,41) | (18.171) | 0 |
| DICIEMBRE | 208.396,20 | 197.383,63 | (11.012,57) | | |
| | 2012 | 2013 | DIF MENS. | DIF BIMENS. | PAGO R |
| ENERO | 188.779,40 | 182.370,55 | (6.408,85) | (12.980) | 1.851 |
| FEBRERO | 184.387,48 | 177.816,33 | (6.571,15) | | |
| MARZO | 193.094,04 | 188.576,65 | (4.517,39) | 3.869 | 2.356 |
| ABRIL | 181.380,45 | 189.766,92 | 8.386,47 | | |
| MAYO | 199.666,72 | 195.518,46 | (4.148,26) | (2.759) | 6.605 |
| JUNIO | 182.057,94 | 183.447,27 | 1.389,33 | | |
| JULIO | 184.232,39 | 194.932,20 | 10.699,81 | 13.733 | 12.854 |
| AGOSTO | 188.892,64 | 191.925,98 | 3.033,34 | | |

Fuente: INTERVENTORIA RSDJ - UAESP 2011 - 2013

Comparando los tres bimestres del segundo semestre para los años 2011 y 2012 se registran disminución en el ingreso; para los cuatro bimestres corridos del año 2013 comparados con los del año 2012 y en atención a la existencia del programa de pago a recicladores, se muestra que para el último periodo el total de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

toneladas que ingreso al RSDJ aumento para el 2013 respecto al 2012 en 13-733 toneladas, en tanto que el pago a recicladores aplico sobre 12.854 toneladas.

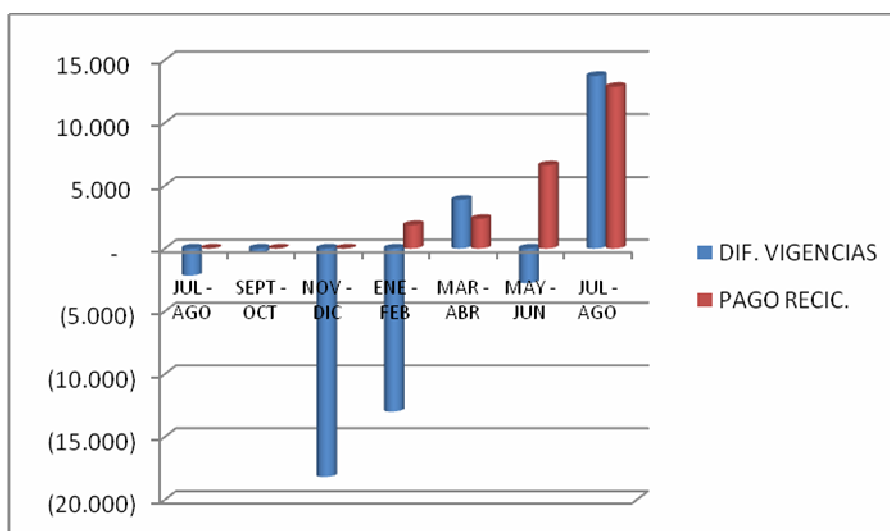


GRAFICO 6: COMPORTAMIENTO INGRESO DE RESIDUOS AL RSDJ VS PAGO A RECICLADORES

Fuente: INTERVENTORIA RSDJ - UAESP 2011 – 2013

Como se observa tanto en el cuadro como en la gráfica, al analizar las variaciones mensuales de toneladas de residuos ingresadas al RSDJ presentan un comportamiento muy disperso, estos datos no permiten determinar una tendencia en particular.

Por otra parte, al analizar el comportamiento de las toneladas de material potencialmente reciclable, se presenta un aumento sostenido de las cantidad de toneladas que se están recogiendo por parte de los recicladores de oficio, situación que se debería ver reflejada en la reducción de toneladas de residuos que ingresan al RSDJ, situación que a la luz de las cifras no se está dando.

Al analizar las variables en su conjunto, para el segundo y el cuarto periodo se presenta un incremento para las dos variables con una cifra algo superior para la cantidad de residuos que ingresan al RSDJ, con respecto de las toneladas de residuos potencialmente recicladas y de las cuales se pagó el incentivo, a través

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del programa de pago a recicladores de oficio; cuando lo que se debería reflejar en el RSDJ es que se presente una reducción con la misma tendencia de las toneladas que se pagan por el programa de pago a recicladores de oficio.

Para el cuarto periodo de pago se observa un aumento cercano a las 13.000 toneladas, en las dos variables, situación que no demuestra el impacto directo que debería presentar el programa de pago a recicladores de oficio, frente a la reducción de residuos que ingresan al RSDJ.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA:

Se ha evidenciado que en la práctica quienes validan la veracidad del peso del material potencialmente aprovechable sometido al proceso de pesaje, es el administrador y/o propietario de la bodega privada autorizada por la UAESP, y con dicha validación materializada en la planilla firmada, se procede a realizar el pago; es claro que la UAESP ha delegado funciones de carácter público a personas (naturales y jurídicas), sin que esa habilitación cuente con los soportes de carácter técnico, económico, financiero y legal que garanticen la transparencia, eficacia y solvencia de los particulares.

Esta situación se deriva de la falta de planeación y ausencia de soportes técnicos, financieros, económicos y legales que justifiquen el pago, aunado a una falta de control, evaluación y seguimiento que en conjunto traen como consecuencia la pérdida de recursos públicos en cuantía de DOS MIL NOVESENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$2.976.025.684).

El proceso para llegar al pago del incentivo por el material reciclable evidencia debilidad en los controles, manifiesta en la ausencia de mecanismos e instrumentos de validación, verificación y seguimiento, que vayan más allá de la buena fe y la promesa de hacerlo bien por parte del reciclador de oficio y los responsables del pesaje y las bodegas, que garanticen que el material pesado objeto de beneficio, no es sometido a prácticas de repesaje, situación que obedece a debilidades en la planeación y que puede traer como consecuencia un impacto negativo sobre las finanzas públicas, esto en contravía de lo normado en el artículo 1 y 2 de la Ley 87 de 1993-

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La situación descrita constituye un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria.

Con la comunicación No.20131101020521 de 31 de octubre de 2013 se manifiesta que *“...los operadores de las bodegas cumplen con una actividad de registro; la función de validación de acuerdo con la Resolución 119 de 2013 artículo segundo inciso quinto, corresponde al supervisor de pesaje así: “(...) SUPERVISOR DE PESAJE; es la persona designada por la UAESP para certificar que el pesaje se realice con exactitud en los puntos de pesaje(...)”*

Más adelante señala que *“... la UAESP reitera la implementación paulatina y gradual de mecanismos de control para el seguimiento al proceso...”* No queda duda que el proceso no cuenta con la debida implementación, que ha sido improvisado, inoportuno, no cuenta con los estudios de carácter técnico, económico, legal y financiero que permitan establecer su viabilidad y permanencia; de hecho se desconoce cuántos recursos demandará el pago a recicladores porque tampoco se tiene la certeza de saber hasta cuando se llevara a cabo, porque el plan de inclusión social no está garantizando la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

2.4. CONTRATACIÓN AUTO 275

A partir de la información que reporta la UAESP en el aplicativo SIVICOF, se ha determinado que para dar cumplimiento a lo establecido en el auto 275 del 2011 la UAESP ha celebrado 21 contratos por un valor de MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CIENTO OCHENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SEIS PESOS (\$1.520.185.506).

En contratación, está incluido el pago por el censo de recicladores con la Universidad Distrital por valor de MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$1.176.852.173), los restantes TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIMLLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$343.333.333) son contratos de prestación de servicios referidos a asesoría, apoyo, diseño y demás.

CUADRO 13 CONTRATOS CON OCASIÓN AUTO 275 EN PESOS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| CONTRATO | VALOR |
|--------------|----------------------|
| 1 | 1.000.000.000 |
| 37 | 63.000.000 |
| 53 | 21.000.000 |
| 54 | 15.000.000 |
| 55 | 27.000.000 |
| 70 | 21.000.000 |
| 71 | 21.000.000 |
| 72 | 21.000.000 |
| 110 | 15.000.000 |
| 1 | 176.852.173 |
| 168 | 32.000.000 |
| 55 | 13.500.000 |
| 54 | 7.500.000 |
| 53 | 10.500.000 |
| 188 | 15.000.000 |
| 105 | 7.500.000 |
| 110 | 7.500.000 |
| 74 | 10.500.000 |
| 219 | 10.500.000 |
| 263 | 12.000.000 |
| 79 | 12.833.333 |
| TOTAL | 1.520.185.506 |

Fuente: A partir de información de SIVICOF.

2.5. PQR

La Oficina de atención al usuario beneficiario del pago a recicladores, funciona en la cra.68ª No.39F – 55 sur, Centro de Reciclaje la Alquería, barrio Alquería la Fragua, opera con tres funcionarios, un profesional y dos técnicos para la atención y recepción de solicitudes.

Los trámites que allí se adelantan son entre otras solicitudes en el RURO, Información de fechas y lugar de carnetización y bancarización, Periodos y fechas de pago, Reportes de pesaje, Información de bodegas autorizadas y Consultas sobre procesos bancarios.

El trámite y solución de PQRs es el siguiente:

La Oficina de Atención al Ciudadano ingresa todas las PQRs al Sistema Distrital de Quejas y Soluciones y las envía a la Subdirección de aprovechamiento, donde el responsable del SDQS asigna al profesional de acuerdo con el tema, para que dé respuesta oportuna y de fondo; finalmente la respuesta se sube al sistema y la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Oficina de Atención al Ciudadano procede al cierre definitivo de los requerimientos.

Durante el primer semestre de 2013 se formularon las siguientes PQRs relacionados con el pago a los recicladores.

**CUADRO 14
RELACION PQR RECICLADORES DE OFICIO 2013**

| ORDEN | No. RADICADO | ORDEN | No. RADICADO | ORDEN | No. RADICADO |
|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|
| 1 | 959610 | 11 | 1005924 | 21 | 1025531 |
| 2 | 959672 | 12 | 1006224 | 22 | 1026460 |
| 3 | 963743 | 13 | 1011528 | 23 | 1027739 |
| 4 | 977850 | 14 | 1012328 | 24 | 1028186 |
| 5 | 984634 | 15 | 1016334 | 25 | 1028193 |
| 6 | 992760 | 16 | 1018237 | 26 | 1031049 |
| 7 | 994831 | 17 | 1022214 | 27 | 1046380 |
| 8 | 997541 | 18 | 1022223 | 28 | 1048591 |
| 9 | 1001228 | 19 | 1022232 | 29 | 1049789 |
| 10 | 1002895 | 20 | 1024899 | 30 | 1056427 |

Fuente: Información remitida por la UAESP.

No se evidenciaron estudios que soporten la necesidad de un grupo de tres funcionarios atendiendo la Oficina de Atención al Usuario beneficiario del pago a recicladores, en atención al volumen de PQR decepcionados.

Se cuenta con un aplicativo diseñado para el procesamiento del pesaje que soporta la remuneración a la población recicladora de oficio cuyo software se denomina “*Aplicativo de Apoyo a la Administración de la Información del Censo de Recicladores de Oficio*”.

2.6. PLAN DE INCLUSION SOCIAL.

Avance del plan de inclusión social para la población recicladora de oficio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



FOTOGRAFIA 3: HABITANTE DE CALLE A OCTUBRE DE 2013 EN BOGOTA HUMANA.
Fuente: Tomada por equipo auditor en visita de campo.

La UAESP formuló el Plan de Inclusión Social para población recicladora de oficio, para cumplir lo impartido por la Corte Constitucional de ordenar “a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores....” estableciendo para su desarrollo las siguientes medidas:

- Separar las actividades de recolección y transporte de los residuos sólidos ordinarios con destino al sitio de disposición final, de la de recolección y transporte de los residuos aprovechables.
- Entregar en forma exclusiva la operación para que sea manejado por las organizaciones de de recicladores, incorporadas en los procesos de formalización y regularización.
- Definir parámetros especiales para que los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento sean remunerados a través de la tarifa o mediante un esquema de precios.

En el contrato de prestación de servicio de aseo No. 017 de 2012, suscrito con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, cláusula 1, párrafo 4,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

expresamente se determina la remuneración vía tarifa en los componentes de recolección y transporte de residuos sólidos y del componente de aprovechamiento como un costo evitado de disposición final.

Así mismo se establecen en el numeral 3.2, Obligaciones expresas en relación con el cumplimiento del Auto 275 de 2011 2. : Facturar y recaudar la tarifa del servicio y efectuar el pago a las organizaciones de recicladores conforme a la metodología y procedimientos establecidos por la UAESP.

En este mismo sentido, los anexos 5 y 6 del contrato 017, incluyen en los recursos el componente de facturación del servicio y en los costos, la remuneración por los servicios de Recolección y Transporte y el incentivo de Disposición Final de los residuos Aprovechables.

Para la remuneración al reciclador de oficio se tendrá en cuenta el Decreto 564 de 2012 artículo 10^o.- *“Remuneración a recicladores de oficio. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP está autorizada para pagar de la tarifa de aseo, la remuneración del reciclaje; en consecuencia, deberá integrar dicha actividad, a la de recolección, transporte y disposición final, en el sentido de remunerarlas al valor correspondiente, en igualdad de condiciones materiales a las que se reconoce la remuneración de los operadores que recolectan residuos ordinarios no reciclables que conducen al relleno sanitario”.*

Según lo manifestado en la comunicación con radicado No. 20131101020521 de octubre 31 de 2013, la UAESP evidencia ante la Procuraduría General de la Nación que el plan de inclusión social registra un avance del 51% con corte a septiembre 30 de 2013; manifiesta además que el Plan de Inclusión no es solo responsabilidad de la UAESP sino que en el mismo intervienen de manera activa otras entidades e instancias gubernamentales del Distrito.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO: El plan de inclusión social no avanza según lo programado, esto debido a debilidades en la planeación, situación que por ser la de mayor visibilidad para la opinión pública esta impactando de manera negativa el programa de basura cero, esto contraviniendo lo establecido en el artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

Esta situación configura un hallazgo administrativo.

2.7. DESARROLLO DE LA VISITA FISCAL A BODEGAS DE PESAJE.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como parte de las actividades de auditoría y en desarrollo de la visita fiscal, se realizó visita a bodegas autorizadas de pesaje; para el efecto la UAESP dispuso la logística correspondiente y en compañía de funcionarios delegados el equipo auditor procedió el día jueves 26 de septiembre.

Se inició el recorrido con bodega privada ubicada en la Calle 163 A No. 17-10, de la localidad de Usaquén; esta bodega está habilitada como centro de pesaje, se tuvo a disposición las planillas firmadas por el reciclador de oficio donde se consigna el peso total del material allegado por el reciclador, se observó el oficio remisario de las planillas. Sin embargo, no se evidenció ningún mecanismo de control que validara que las cantidades consignadas en la planilla efectivamente correspondan a lo pesado por el reciclador.

De otra parte, se observó que la bodega visitada cuya razón social es “*RECICLADORA DE PAPELES Y METALES EL PALMAR*” no presenta el uso autorizado del suelo, además, por estar ubicada en vía arteria no cuenta con espacio para estacionamiento, en general sus instalaciones son precarias y se limitan a un débil tejado de zinc, piso en tierra. Según lo manifestado por el propietario, Planeación Distrital ha fijado un plazo para cumplir requisitos, los mismos que evidentemente no se cumplirán, lo cual abocaría al cierre de muchos de este tipo de establecimientos con el consecuente impacto negativo sobre la población recicladora.

A continuación se visitó la bodega pública ubicada en el sector de Toberín, localidad de Usaquén en la Carrera 21 No. 164-82, la cual inicia actividades, encontrándose con una jornada de carnetización y bancarización a recicladores debidamente censados. Se trata de una locación amplia, bien ubicada, con buenas vías de acceso, adecuada ventilación e iluminación, ubicada en una zona con vocación industrial; cuenta con balanzas electrónicas.

Sigue la ruta con la visita a la bodega pública de Barrios Unidos localizada en la Carrera 29 No. 69-48, una bodega con instalaciones adecuadas para la prestación del servicio de pesaje; en esta ocasión se presenció el pesaje de un vehículo tipo camión que hace parte del programa de sustitución de vehículos de tracción animal y se tuvo a disposición las planillas donde se consigna el peso recibido.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El peso del material del camión se hace de la diferencia entre el peso bruto vehicular, es decir el carro cargado, menos el valor del peso del camión pesado previamente vacío, dato que se guarda en la base de datos.

Se evidencio que no existe un mecanismo que permita validar que lo consignado en la planilla sea lo que efectivamente trae el reciclador de oficio, tan solo media la buena fe de las partes, además, no se evidencio un procedimiento y un mecanismo técnico, debidamente validado que permita tener la certeza que la totalidad del material que pasa por la bascula corresponda a material apto para reciclar, esta labor depende del responsable de la bodega quien no cuenta con ningún elemento ni instrumento técnico que le permita realizar una inspección rigurosa en la cual se de la plena certeza que todo el material pesado efectivamente es aprovechable.

En esta bodega se evidencio la presencia de recicladores de oficio que acuden con vehículos de tracción humana y que llevan tras de sí cargas muy pesadas que en el mediano y largo plazo seguramente afectaran la salud, estas dolencias deberán ser atendidas en la mayoría de los casos por la red hospitalaria del distrito , lo que significara una cuantiosa inversión de recursos, por supuesto que los recicladores aunque respaldan el programa de sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores, abogan por un plan de sustitución de vehículos de tracción animal que no solo haga menos gravosa su situación sino que prevenga futuras enfermedades y dolencias.

El recorrido continuo en la bodega publica ubicada en la Carrera 17 No. 9-66, localidad de los Mártires, es la bodega que cuenta con la mayor área y que sirve gracias a un convenio como sitio de compra y almacenamiento. La existencia de dicho sitio de compra disminuye el riesgo del repesaje en otra bodega autorizada porque el reciclador, por el volumen que maneja como habitante de calle, prefiere venderlo inmediatamente.

La situación de vulnerabilidad y pobreza es más evidente en esta bodega y los planes de inclusión social se antojan aun débiles para atender las necesidades de la población circundante; se manifestó por parte del administrador que la presencia de la bodega a impactado de manera positiva el entorno, disminuyendo en alguna proporción practicas incluso ilegales como el pago de material reciclable

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

por dosis de drogas, o el ofrecimiento de precios más bajos en horarios donde no se encuentra disponible la bodega pública.

La UAESP no ha generado espacios ni cambios estructurales que permitan que el reciclador de oficio incremente sus ingresos y consecuentemente mejore su calidad de vida, porque se mantiene por parte del reciclador un esquema de bajo volumen de material reciclable que le imposibilita tener poder de negociación en un mercado no regulado, que junto con la escasa y dispersa presencia de centros públicos de pesaje y la imposibilidad de agregar valor al reciclaje, trae como consecuencia la evidente dificultad de superar el estado de vulnerabilidad así como la imposibilidad de cumplir con los fines sociales del estado; por ende es muy alta probabilidad de mantener en el tiempo, el pago a los recicladores, perpetuando la situación de pobreza, sin que se vean resultados concretos en el plan de inclusión de manera que no se estarían protegiendo los recursos públicos frente al riesgo que esta situación genera.

Buscando un nuevo destino el equipo auditor se dirigió a la bodega privada ubicada en la Avenida 1 No. 7-16, con razón social “CHATARRERIA HELEN” localidad de Santa Fe, donde ambienta se evidencio la ausencia de mecanismos de control, seguimiento y verificación del peso del material que se recibe, además la bodega no cuenta con los requisitos para su funcionamiento según los parámetros de planeación distrital entre los que se cuenta la disposición de sitios de parqueo y la prohibición de ubicarse sobre vías arterias por las dificultades que ocasionan en el tráfico vehicular.

Para finalizar el recorrido se visito la bodega pública ubicada en la Calle 6 No. 32 71 localidad de Puente Aranda donde nuevamente se evidencio que no existe un mecanismo de control debidamente validado que permita tener certeza respecto a que las cantidades consignadas en las planillas correspondan a la realidad, en palabras de los mismos administradores de las bodegas la única forma de evitar el pesaje seria hacer acompañamiento a cada reciclador cada vez que han registrado el pesaje, lo cual a todas luces no es eficiente.

Durante la visita, y en todas las bodegas, se puso a disposición del equipo auditor las planillas de pesaje y se verifico que todos los espacios estaban diligenciados, aunque se insiste en que no existe un validador que permita corroborar que lo allí consignado en lo que tiene que ver con el peso del material sea lo efectivamente

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pesado; la identificación del reciclador, su número de cedula e inclusive su huella dactilar se valida posteriormente al ingresar al aplicativo.

Según información reportada por la UAESP, con relación al programa de pago a recicladores se han invertido \$2.033.239.173 por concepto de censo a recicladores, el costo de las cuatro (4) bodegas públicas, para dar cumplimiento a los contratos vigentes, asciende a la suma de \$1.037.220.000, el personal de digitadores y supervisores según lo certifica la UAESP será de \$258.500.000, contratos en cumplimiento del auto 275 han tenido un valor de \$343.333.333 y los pagos realizados a la fecha a los recicladores beneficiados corresponde a \$2.976.025.684 para un gran total de \$6.648.318.190.

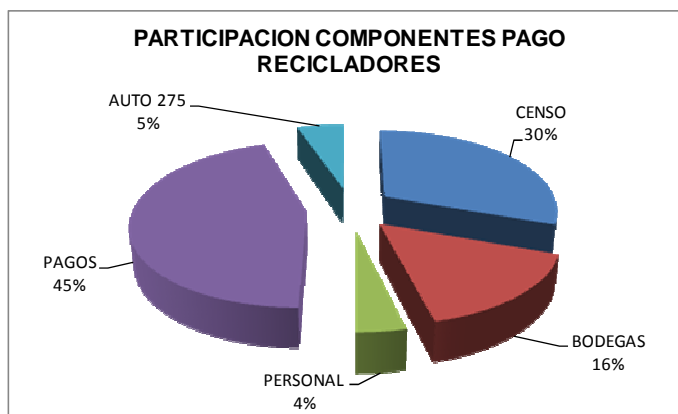
**CUADRO 15
RECURSOS COMPROMETIDOS PROGRAMA PAGO REICLADORES**

| CONCEPTO | VALOR \$ |
|--------------|----------------------|
| CENSO | 2.033.239.173 |
| BODEGAS | 1.037.220.000 |
| PERSONAL | 258.500.000 |
| PAGOS | 2.976.025.684 |
| AUTO 275 | 343.333.333 |
| TOTAL | 6.648.318.190 |

Fuente: A partir de Información UAESP.

Es necesario precisar que según lo comunicado por la UAESP en su oficio con radicado 20132011009051 de 04/10/13, para el proceso de pago a recicladores no aplican costos financieros, como tampoco aplican costos de publicidad, porque “La publicidad corresponde en general al programa de basura cero, el cual es para toda la ciudad”, costos fiscales y de gestión comercial tampoco aplican según lo manifiesta la UAESP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



GRAFICA 7: PARTICIPACION PAGO RECICLADORES.
 Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP

El concepto de pago a recicladores a la fecha constituye el 45% del total del programa, lo gastado en el censo equivale al 30%, el valor por concepto de bodegas es el 16%.

CUADRO 16
CANTIDAD DE MATERIAL PESAJE BODEGAS PUBLICAS

| BODEGA | TONELADAS |
|----------------|--------------|
| BARRIOS UNIDOS | 592 |
| PUENTE ARANDA | 578 |
| MARTIRES | 78 |
| TOTAL | 1.248 |

Fuente: Acta visita fiscal octubre 18 de 2013.

Teniendo en cuenta que según la certificación de la UAESP consignada en acta de visita fiscal, el total de toneladas reconocidas es de 32.852, significa entonces que solo el 3.8% del total del material presentado por los recicladores de oficio pasa por las bodegas públicas.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA:
 A partir de la visita realizada a las bodegas públicas, y teniendo en cuenta la cantidad de toneladas de material potencialmente aprovechable presentada por los recicladores de oficio, se evidencia que las bodegas publicas operadas por la UAESP están siendo subutilizadas y no se ajustan a los requerimientos de su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

zona de influencia, no solo por las toneladas de material manejado sino por la dispersión de los recicladores de oficio; esta situación obedece tanto a la falta de planeación como a la debilidad de estudios de carácter técnico, económico, legal y financiero que soporten la necesidad de bodegas con las dimensiones de las que actualmente operan.

Esta situación se presenta en un proyecto concebido para un corto plazo, que está previsto revisarse al año, con una alta probabilidad de prorrogarse indefinidamente toda vez que las causas estructurales que generan condiciones de pobreza y vulnerabilidad para la población recicladora no han sido atacadas. Se contraviene lo normado en la Ley 42 de 1993, ineficiente planeación.

Esta situación se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.8. CONCLUSIONES

El bajo volumen de material reciclable que manejan los recicladores de oficio tradicional no permite un incremento de los ingresos y el consecuente mejoramiento en la calidad de vida, esto se da por la dispersión de las fuentes donde obtener material aprovechable, lo que significa que existen debilidades de parte de la UAESP en la planeación de rutas para los beneficiarios del programa.

El reciclador de oficio no realiza ningún tipo de valor agregado al material recolectado, perdiendo la oportunidad de acceder a mejores ingresos vía proceso de transformación del material reciclado.

La formación del precio para el reciclador de oficio no está estandarizada, por tratarse de un mercado informal, sin estándares, de manera que está sujeto a las condiciones de mercado, que por el bajo poder de negociación derivado de los bajos volúmenes que maneja y una incierta cadena de intermediación, le impide al reciclador exigir mejor precio por su producto.

Se percibe debilidad en la definición de la política pública que garantice la eliminación estructural de las causas que producen las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, es requisito incluir el trabajo y la actividad del reciclador de oficio de manera que se dignifique su labor, y se supere esta condición.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No ha sido contundente la promoción de la separación de residuos desde la fuente, situación que impacta de manera negativa la actividad del reciclador de oficio.

La población recicladora es percibida como informal y vulnerable, cuando no peligrosa, razón por la cual la sociedad en su conjunto y en cabeza de la administración Distrital deben garantizar sus derechos no solo mediante el reconocimiento económico por su trabajo sino el reconocimiento social y cultural por la labor que desarrollan y que procura y contribuye con el mejoramiento del medio ambiente.

En la visita de campo se observó que buena parte de los recicladores de oficio, hacen de la tracción humana su herramienta de trabajo, esta situación genera riesgos físicos, de salud, dificultades en la movilidad del tráfico y en general su problemática afecta al conjunto de la ciudadanía.

El censo identificó un total de 13.757 recicladores, tuvo un costo \$1.175 millones para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y \$856 millones para la Universidad Javeriana, es decir se comprometieron recursos por \$2.031 millones; significa entonces que el identificar cada reciclador le costó a la ciudad la suma de \$147.634; sabiendo que 4.159 recicladores de oficio están carnetizados, el costo promedio por concepto de censo para cada sujeto efectivamente beneficiario del programa corresponde a la suma de \$488.339.

De las bodegas privadas visitadas, y de otras referenciadas, se ha evidenciado que no cumplen con lo establecido en el Decreto 620 de 2007 y 261 de 2010, es evidente que las condiciones de salubridad derivadas de la escasa dotación de baterías sanitarias, implica un riesgo tanto para los recicladores, como para los que allí laboran; sin embargo fueron habilitadas por la UAESP para operar como centros autorizados de pesaje, además, las bodegas públicas operadas por la UAESP no atienden los centros de mayor concentración tanto de bodegas privadas como recicladores de oficio.

Tan solo el 3.8% del total de toneladas sometidas a pesaje se realiza en las bodegas operadas directamente por la UAESP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las bodegas públicas visitadas, salvo la sede de los Mártires, no contemplan labores de selección de material potencialmente reciclable, por parte de los recicladores, situación que los obliga a adelantar dicha labor en la calle, lo que se traduce en una exposición riesgosa.

El modelo de inclusión ha sido lento y hay metas en cero, son 13.557 recicladores censados por el distrito de los cuales 4.830 están inscritos en el nuevo esquema de aseo, es decir solo el 35.6%, el valor de los pagos asciende a \$2.976.025.684

De 73 rutas selectivas que existían en el esquema anterior de recolección de basura, los recicladores solo cubren una ruta, las restantes 72 las debió cubrir la Empresa Aguas de Bogotá.

Si el total de recursos comprometidos asciende a la suma de \$ 6.648.318.190, hay 4.503 recicladores carnetizados, entonces por cada Reciclador carnetizado el Distrito Capital ha comprometido en promedio \$1.476.420; si se han reportado 32.384 toneladas de material recuperable, significa que por cada tonelada se han requerido recursos por \$205.296.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXOS

ANEXO 3.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR | REFERENCIACION |
|------------------|----------|------------------|---|
| ADMINISTRATIVOS | 6 | N.A. | 1.1 – 2.1. - 2.2. – 2.3. - 2.6. – 2.7. |
| FISCALES | 1 | \$2.976.025.684. | 2.3. |
| DISCIPLINARIOS | 2 | N.A. | 2.3. – 2.7. |
| PENALES | - | - | - |

NA: No aplica.